

Nicaragua: un experimento democrático en agonía

Andrés Pérez-Baltodano

La ruptura del balance entre los poderes del Estado le ha dado aún más espacio al caos que se adueña del sistema político institucional nicaragüense. Los dos partidos más fuertes se han repartido el Poder Judicial y el Poder Electoral para defender intereses privados que atentan contra el bien común. La Iglesia católica del país y Estados Unidos contribuyen al desorden. Mientras tanto, Nicaragua, convertida ahora en la segunda nación más pobre de América Latina, se hunde en la miseria. Este artículo ofrece una reseña de la historia inmediata de la crisis y una interpretación de sus causas.

Nicaragua sufre hoy una crisis de gobernabilidad sin precedentes. Su transición política posrevolucionaria ha desembocado en una democracia electoral que funciona como una rifa quinquenal del derecho a la impunidad. Su sistema judicial es manipulado abiertamente por las elites que controlan los dos principales partidos políticos del país: El Partido Liberal Constitucionalista (PLC) liderado por Arnoldo Alemán, y el Frente Sandinista

de Liberación Nacional (FSLN) liderado por Daniel Ortega.

Alemán cumple —a veces desde la comodidad de su casa-hacienda, otras desde una de las cárceles del país, o desde uno de los hospitales privados de Managua, o desde cualquier lugar de Managua— una condena de 20 años por malversación de fondos públicos y otros delitos. Ortega, derrotado en las últimas tres elecciones presidencia-

Andrés Pérez-Baltodano: profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Western Ontario; director de la Maestría en Administración Pública de esa universidad; investigador asociado del Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica de la Universidad Centroamericana.

Palabras clave: Estado, partidos, Iglesia católica, pactos, democracia electoral, Nicaragua.

les, es un personaje políticamente indiscutible. En él se combinan un pasado revolucionario, un cuidadoso coqueteo con el neoliberalismo, un discurso antiimperialista, su colaboración con la derecha pro estadounidense que lidera Arnoldo Alemán, y su nueva y estrecha asociación con la jerarquía de la Iglesia católica nicaragüense que combatió ferozmente al FSLN en los años 80.

La instrumentalización de las instituciones del Estado por parte del FSLN y del PLC ha degenerado en lo que algunos llaman la «judicialización del conflicto político», una verdadera guerra entre el Poder Ejecutivo y los partidos que dominan la Asamblea Legislativa, en la que «los tiros son sentencias judiciales, resoluciones legales, apelaciones jurídicas, recursos de amparo, y otros» (*Envío* 2005). En esa guerra, el actual presidente, Enrique Bolaños, lleva las de perder, ya que no cuenta con un apoyo popular activo, ni tiene poder en la Asamblea. Sobre Bolaños pende una acusación por «delitos electorales» que podría llegar a costarle la Presidencia y hasta su libertad.

El costo económico y social de la crisis política nicaragüense ha sido enorme. En los últimos años, Nicaragua se ha situado firmemente en la posición de segunda nación más pobre de América Latina (Gobierno de Nicaragua 2003, p. 168); segunda en la escala de las más desnutridas de la región (*El Nuevo Diario*); y una de las 10 más corruptas de América Latina (Trans-

parencia Internacional). La economía depende de la cooperación internacional y de las remesas que envían los nicaragüenses que se ven obligados a emigrar para sobrevivir. Se estima que el valor anual de esas remesas puede alcanzar los 800 millones de dólares, un monto superior al de las exportaciones anuales del país (PNUD, p. 34).

La crisis política y la crisis económica se alimentan mutuamente. El desorden institucional ahuyenta las inversiones y crea condiciones propicias para la corrupción y el tráfico de influencias. Al mismo tiempo, la precariedad del sector privado convierte al Estado en el principal acumulador y distribuidor de riqueza en el país, lo que intensifica la lucha por el poder y la competencia por los puestos públicos dentro del aparato estatal. Así pues, se institucionaliza la idea del «Estado-botín», y la democracia electoral se transforma en un juego político, caótico e impredecible, que ignora la miseria en la que se debate la mayoría de los nicaragüenses.

Democracia electoral sin consenso social

A partir de 1990, Nicaragua ha vivido una situación de democracia electoral sin consenso social que ha desembocado en la crisis actual. Hablar de un consenso social es hablar de un acuerdo nacional que define las relaciones entre Estado, mercado y sociedad. En condiciones democráticas, ese consenso tendría que reflejar con justicia las

obligaciones y los derechos de los diferentes sectores de la sociedad nicaragüense.

Algunos de los factores histórico-estructurales que explican la carencia de consenso social en Nicaragua son la ausencia de una soberanía efectiva, y la débil capacidad de regulación social del Estado que se expresa en la fragmentación social y territorial que sufre el país. Las expresiones más dramáticas de la precaria soberanía estatal son las frecuentes intervenciones extranjeras que ha sufrido Nicaragua a través de su historia. Estados Unidos –el principal interventor– ha usado repetidamente su poder para crear regímenes que no reflejan las verdaderas aspiraciones y necesidades de la sociedad nicaragüense.

Por otra parte, el Estado nicaragüense es de los más débiles de América Latina. Su capacidad de penetración territorial es mínima en grandes zonas del país. Basta señalar que después de casi dos siglos de vida nacional independiente, la región Caribe no ha logrado ser social y territorialmente integrada al resto de la nación. Todo esto dificulta la conformación de un consenso que organice y oriente las energías de los nicaragüenses.

Durante la década de los 80, la revolución sandinista intentó superar las deficiencias estructurales que han obstaculizado la construcción de un consenso social en Nicaragua, imponiendo un régimen cuyas características funda-

mentales eran: una economía mixta; una red de organizaciones de participación ciudadana controlada por el FSLN; y un programa de transformaciones sociales orientado a imponer un orden nacional fundamentado en «la lógica de las grandes mayorías». Los errores del FSLN en el manejo de las múltiples tensiones y contradicciones del proceso revolucionario, la contrarrevolución armada financiada por EEUU, y la crisis económica causada por la guerra, facilitaron el surgimiento de un movimiento antisandinista que se organizó dentro de la Unión Nacional Opositora (UNO). Esta coalición, compuesta por tres partidos liberales, tres conservadores, tres socialcristianos, tres socialdemócratas, un comunista ortodoxo, y uno que se denominaba «unionista centroamericano», carecía de una visión compartida del futuro de la sociedad nicaragüense (Cajina).

Así pues, el cambio de régimen que se inició en 1990 con la victoria electoral de la UNO, liderada por Violeta Barrios de Chamorro, no fue el resultado de un movimiento organizado alrededor de una visión nacional alternativa a la articulada por el FSLN. Fue, más bien, el producto de la desesperación causada por la guerra y la animadversión que, por múltiples y hasta contradictorias razones, generaba el experimento revolucionario en algunos sectores sociales del país.

Los gobiernos de la transición posrevolucionaria no lograron, y ni siquiera

intentaron, articular un consenso social sobre el futuro del país. El marco normativo de la reforma económica neoliberal impulsada por el gobierno de Barrios de Chamorro (1990-1997), fue impuesto por los organismos financieros internacionales que apoyaban la transición. Ese marco, a su vez, impuso fuertes condicionamientos y límites al modelo democrático adoptado.

«La piñata» del Estado

El gobierno de Alemán (1997-2002) orientó las reformas iniciadas por el gobierno de Barrios de Chamorro en función de sus intereses personales y los de su partido. Uno de sus objetivos era la creación de una elite económica liberal capaz de competir con la elite económica conservadora que había sido la principal beneficiaria del proceso de privatización impulsado por Barrios de Chamorro; y con la elite sandinista que se formó con «la piñata». «La piñata» es el nombre que el pueblo nicaragüense utiliza para hacer referencia a la adquisición fraudulenta, por parte de miembros del FSLN, de propiedades del Estado y de propiedades particulares durante los meses posteriores a la derrota electoral sandinista en 1990.

El monto de la corrupción durante el gobierno de Alemán ha sido estimado en 60 millones de dólares (Alegría). Esta suma equivale al costo de construcción de 40.000 viviendas para los

sectores más pobres del país (Gobierno de Nicaragua 2002). Además, ocurrieron varias quiebras fraudulentas de bancos privados que le costaron al Estado 7.000 millones de córdobas, es decir, un monto equivalente a cinco veces el presupuesto anual de educación del país o 25 veces el presupuesto del Estado para la compra de medicinas (ibíd.). Solo las pérdidas ocasionadas por la quiebra de Interbank alcanzaron los 300 millones de dólares. Este banco funcionaba como el «centro del accionar empresarial del capital sandinista surgido de la piñata» (Envió 2002, pp. 8-9).

La Iglesia católica apoyó abiertamente el gobierno de Alemán y mantuvo una posición de complicidad en relación con la corrupción estatal. Dos razones explican la conducta de esta organización religiosa: su temor a un eventual retorno al poder del FSLN, y los considerables beneficios estatales que recibió, así como algunos de sus dirigentes, durante el mandato de Alemán. La influencia ideológica de la Iglesia promovió la pasividad que mostró la población nicaragüense frente al saqueo del Estado. Esta pasividad resulta sorprendente, si se considera que el régimen de Alemán —a diferencia de los gobiernos somocistas antes de 1979— no contaba con un aparato coercitivo a su disposición. A partir de 1990, el ejército y la policía nicaragüenses han operado como instituciones independientes de los grupos políticos gobernantes.

El fenómeno de la corrupción durante el gobierno de Alemán, tuvo como contraparte la pobreza. En 2001 se estimaba que 46 de cada 100 nicaragüenses vivían con menos de un dólar al día. Un 53% de las personas que labora en el sector formal no contaba con la capacidad para comprar la canasta básica (Unfpa, p. 25).

La debilidad política de la sociedad nicaragüense se hizo aún más evidente con la articulación del «pacto» que a partir de 2000 creó un mecanismo de colaboración entre los grupos que controlaban el gobernante PLC y el FSLN. Este pacto no tuvo como base una visión compartida de las necesidades y oportunidades que enfrentaba la sociedad. Su objetivo fue simplemente negociar la distribución del poder del Estado. Los dos partidos se repartieron el poder en la Corte Suprema de Justicia, en el Consejo Supremo Electoral, en el Consejo Superior de la Contraloría, en la Procuraduría de Derechos Humanos, y en la Superintendencia de Bancos. El pacto, además, hizo posible la aprobación de una ley que resolvió muchos de los problemas legales generados por la piñata.

El pacto también estableció un sistema de protección personal para los líderes de los dos partidos. Ortega hizo uso de esa protección cuando, amparado en su inmunidad parlamentaria y contando con el apoyo de la bancada sandinista y la bancada liberal en la Asamblea, evadió las consecuencias

legales de las acusaciones de abuso sexual hechas en su contra por su hija adoptiva Zoilamérica Narváez. Alemán, por su parte, obtuvo del pacto PLC-FSLN una diputación en la Asamblea Nacional que le otorgó inmunidad parlamentaria, algo que intentaría utilizar para evadir las consecuencias legales de las múltiples acusaciones de corrupción que enfrentaría al terminar su mandato presidencial.

El pacto, además, obstaculizó la formación y participación de agrupaciones políticas alternativas. De esta manera, el voto popular en las elecciones de noviembre de 2001 fue acaparado por el PLC y el FSLN. Bolaños, candidato liberal y vicepresidente durante el gobierno de Alemán, obtuvo la victoria con un 56,3% del voto. Ortega fue derrotado por tercera vez desde 1990, recibiendo un 42,3%¹. Alemán había apoyado la candidatura de Bolaños, confiado en su capacidad para controlarlo y en la lealtad que éste le había mostrado durante su gobierno. Como vicepresidente, Bolaños había tenido a su cargo la coordinación de un comité gubernamental que se organizó para promover la transparencia administrativa en el manejo de los recursos del Estado. Nunca denunció la corrupción y hasta defendió al presidente Alemán contra las denuncias hechas en su contra por la prensa nacional.

1. Ver Electionworld.org: <<http://www.electionworld.org/nicaragua.htm>>.

Se intensifica el desorden institucional

Para sorpresa de muchos, el presidente Bolaños decidió aplicar el peso de la ley a Alemán y a muchos de sus más cercanos colaboradores. Bolaños contaba con el apoyo de la población, que reclamaba el castigo de los culpables, y con el de EEUU que quería limpiar la deteriorada imagen del PLC para enfrentar la amenaza del retorno del FSLN. La decisión del nuevo mandatario de aplicar la ley también obedecía a un imperativo práctico: neutralizar el poder de Alemán, quien desde su nueva posición en la Asamblea Nacional amenazaba con convertirlo en un presidente simbólico.

Bolaños perdió el apoyo del PLC, que se mantuvo fiel a Alemán. Sin embargo, obtuvo el apoyo del FSLN para lograr la encarcelación del ex-mandatario. El FSLN también estaba interesado en contrarrestar el poder de Alemán. Entonces Bolaños intentó estructurar una alianza estable con el sandinismo, pero EEUU vetó esta alianza, con lo que Bolaños quedó completamente aislado. El mandatario tampoco logró consolidar una base de apoyo popular, pues desde los primeros días de su gobierno proyectó una imagen elitista y abiertamente pro estadounidense.

El encarcelamiento de Alemán no puso fin al peligro que corría el gobierno de Bolaños de terminar convertido en un órgano eminentemente administrativo. En noviembre de 2004, el FSLN y el

PLC impulsaron un proceso de reformas constitucionales y la aprobación de leyes que mermaban, significativamente, la autoridad y el poder de la Presidencia. Para desactivar las tensiones entre la Asamblea y el Poder Ejecutivo, la oficina de las Naciones Unidas en Nicaragua facilitó la realización de un «diálogo nacional», con la participación del Gobierno y de representantes del PLC y del FSLN. El cardenal Miguel Obando y Bravo, la principal figura de la Iglesia católica nicaragüense, fue nombrado garante mediador del diálogo, con la anuencia de esos dos partidos. Ya para este tiempo, Ortega había logrado borrar sus diferencias con la Iglesia, llegando incluso a convertirse en un aliado del cardenal. El gobierno de Bolaños, por su parte, había alienado a los obispos católicos, al suspender el apoyo material y los privilegios que la Iglesia recibió del Estado durante el gobierno de Alemán.

La organización del diálogo promovido por la ONU pospuso la implementación de las reformas constitucionales anunciadas por el PLC y el FSLN, pero no logró detener la transferencia de facultades del Ejecutivo a la Asamblea. Los legisladores, por ejemplo, se asignaron el derecho de confirmar los nombramientos de los ministros de Estado. En protesta por esas medidas, Bolaños se retiró del diálogo y lanzó una ofensiva diplomática para obtener el apoyo de EEUU y de la comunidad internacional. También amenazó con decretar un estado de emergencia que

podía desembocar en la intervención del ejército y en la disolución de la Asamblea.

El PLC y el FSLN criticaron la actitud de Bolaños y continuaron impulsando sus reformas. La más reciente, aprobada en junio del año en curso, fue el nombramiento de las autoridades de una nueva institución creada por la Asamblea: la Superintendencia de Servicios Públicos, que centraliza la administración de los servicios de energía eléctrica, telecomunicaciones y agua. Bolaños anunció que no reconocería la legalidad de esos nombramientos, amparándose en una resolución de la Corte Centroamericana de Justicia que calificó de «inaplicables» las reformas impulsadas por la Asamblea nicaragüense. Además, ordenó al ministro responsable de las telecomunicaciones que se atrinchera en su edificio, y solicitó a la Organización de Estados Americanos el envío de una misión de alto nivel para mediar en el conflicto. La misión de la OEA, encabezada por su nuevo secretario general José Miguel Insulza, visitó Nicaragua en junio del corriente año. Insulza no logró reactivar las negociaciones entre las partes en conflicto y delegó su compleja tarea en el ex-canciller argentino Dante Caputo. Hasta la fecha de hoy, Caputo sigue trabajando en Nicaragua, sin señales de éxito.

Mientras los políticos se disputan el poder del Estado, la población continúa hundiéndose en la pobreza y la desesperación. Un 78% de los nicara-

güenses vive hoy con ingresos menores a los dos dólares estadounidenses por día². Peor aún, la corrupción y la impunidad minan día a día la esperanza y los valores que antes alimentaron la lucha contra el somocismo y que, en 1979, convirtieron a Nicaragua en una inspiración para muchos países pobres.

¿Quo vadis Nicaragua?

En 2006, Nicaragua tendrá la oportunidad de ejercer el derecho a votar por un nuevo gobierno. Ortega insiste en ser de nuevo el candidato del FSLN, y para lograrlo ha obstaculizado las aspiraciones de Herty Lewites, un viejo miembro de ese partido de orientación socialdemócrata que ha decidido disputarle el liderazgo dentro del sandinismo. El reo Alemán, por su parte, mantiene el control del PLC y ha logrado entorpecer las aspiraciones políticas del banquero Eduardo Montealegre, convertido desde hace algún tiempo en la esperanza de muchos liberales no alemanistas.

No puede descartarse la posibilidad de que se articule una fórmula presiden-

2. Adolfo José Acevedo Vogl: «¿Sabe usted cuál es el nivel de pobreza en Nicaragua?», documento circulado por este economista nicaragüense el 29 de abril de 2005. El cálculo de la pobreza que ofrece Acevedo está basado en el *international standard* de pobreza. La cifra es consistente con la que ofrece un estudio de la fundación europea Intervida, que señala que un 94,5% de la población nicaragüense vive con menos de 2 euros al día; v. «Nota de prensa», 15/10/2003, en <<http://www.intervida.org/Home.aspx>>.

cial compuesta por el liberal Montea-
legre y el sandinista Lewites, construi-
da alrededor de la consigna: «todos
contra el pacto FSLN-PLC» (Chamo-
rro). Las fuerzas e intereses que esta-
rían dispuestos a apoyar esta fórmula
son muchos, e incluyen a sectores del
sandinismo que se oponen a Ortega,
fuertes grupos económicos del país
que desconfían de él; sectores del libe-
ralismo que se oponen a Alemán; or-
ganizaciones de la sociedad civil que
luchan por la democratización del
país; y EEUU, que también desconfía
de Ortega y que, al mismo tiempo,
necesita distanciarse de Alemán y su
camarilla.

¿Qué sucedería si la fórmula Montea-
legre-Lewites llegara a consolidarse y
triunfar? Posiblemente nada nuevo.
Nicaragua seguiría funcionando como
una democracia electoral sin consenso
social, incapaz de crear un horizonte
de aspiraciones compartido por la so-
ciedad. «Todos contra el pacto» sería
una reedición de la fórmula «todos

contra el FSLN», que llevó al poder a
Barrios de Chamorro en 1990 para des-
embocar en la crisis actual.

Bibliografía

- Alegría, Mario: «Corrupción 2000 costó 60 mil-
lones de dólares» en *Confidencial* N° 223, 1/
2001, pp. 7-13, disponible en <[http://
www.confidencial.com.ni/](http://www.confidencial.com.ni/)>.
- Cajina, Roberto: *Transición política y reconversión
militar en Nicaragua, 1990-1995*, Cries, Mana-
gua, 1996.
- Chamorro, Carlos Fernando: «Alemán, Ortega y
el escenario de 2006» en *El Nuevo Diario*, Opi-
niones, 3/8/05.
- El Nuevo Diario*: «Desnutrición campea en Nica-
ragua», 17/6/02, disponible en <[http://
www.elnuevodiario.com.ni/](http://www.elnuevodiario.com.ni/)>.
- Envío*: «Dilemas en la lucha contra el cáncer», N°
240, 3/2002, Managua, pp. 3-11.
- Envío*: «Golpes y contragolpes, propuestas y
contrapropuestas», N° 280, 7/2005, Mana-
gua, pp. 3-12.
- Gobierno de Nicaragua: «Incontables desafíos
- una sola voluntad», 2002, disponible en
<<http://www.presidencia.gob.ni/>>.
- Gobierno de Nicaragua: *Propuesta de Plan Nacio-
nal de Desarrollo*, Managua, 2003.
- PNUD: *El desarrollo humano en Nicaragua 2002:
Las condiciones de la esperanza*, Managua, 2002.
- Transparencia Internacional: «Índice de percep-
ción de corrupción», 2004, disponible en
<<http://www.transparency.org/>>.
- Unfpa: *Informe nacional: Nicaragua 2002*, Managua.

Ecuador Debate

Quito, Ecuador
Agosto del 2005
N° 65

COYUNTURA: El abril que se llevó al Coronel que no murió en el intento / Desde la integración blanda y el comercio rígido al regionalismo autónomo / Conflictividad socio-política: marzo-junio 2005. TEMA CENTRAL: Acerca del localismo ecuatorio / Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad. Autonomías regionales y unidad nacional / Una propuesta para evaluar la regionalización / Descentralización y regionalización en el Perú. Integración Europea e identidades regionales. DEBATE AGRARIO – RURAL: Efectos de la producción agropecuaria en los suelos de los páramos: El caso de Guangaje. ANALISIS: Descentralización en América Latina, Venezuela y Bolivia. Aproximación sociológica a los estudios de la familia: escuelas, conceptos y tendencias

Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular, Redacción: Diego de Utreras 733 y Selva Alegre, Apartado Aéreo 17-15-173-B, Quito, Ecuador, Telf.: 2 522763; e-mail: <caap1@caap.org.ec>