

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>	

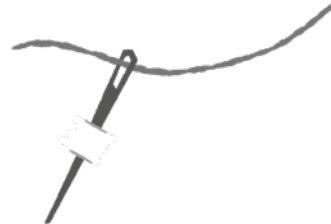
28. Pueblos indígenas y afrodescendientes: la lucha por sus derechos humanos	633
<i>Lottie Cunningham Wren</i>	
29. Los derechos humanos en la historia reciente de Nicaragua: el peso del olvido en tiempos de dictadura	647
<i>Gonzalo Carrión Maradiaga</i>	
30. Medios de comunicación en Nicaragua: un análisis 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



Estado de derecho y transición democrática

Julio Icaza Gallard

En el presente trabajo se analizan las causas que han impedido la consolidación de un sistema democrático en Nicaragua; además de las medidas y reformas constitucionales y legales que requiere la reconstrucción del Estado de derecho y una efectiva transición democrática. Así bien, la necesidad de un sistema de justicia electoral y de una ley de partidos políticos, el cambio a una nueva Policía Nacional y el debate acerca del futuro del Ejército, la justicia transicional y la falta de independencia del Poder Judicial como principal obstáculo, el problema del consenso constitucional y el futuro del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en una democracia, son los principales temas que se examinan. Junto a estos, también se tratan los cambios culturales necesarios para contrarrestar las fuerzas regresivas y romper el círculo vicioso de la dictadura y la guerra.

Los grandes retos y problemas de fondo

Tras la decisión de Ortega de sacar del juego electoral a la oposición democrática y rechazar la presencia de observadores internacionales en las elecciones del 2016, estaba claro que se adjudicaría fraudulentamente otro período presidencial; empero, le sería muy difícil terminarlo. De esta manera, se sigue la siguiente afirmación:

El inevitable desgaste y ulterior desplazamiento del orteguismo difícilmente podrá esquivar, como sucedió al final de los 80, una justicia transicional. El reemplazo de Ortega, en cualquiera de los escenarios que puedan desarrollarse, requerirá de un nuevo Hércules, que impida que el país se precipite en otro ciclo de violencia y, a la vez, se encargue de limpiar los establos de Augías (Jarquín et al., 2016: 114-115).

Las referencias míticas adquieren singular vigencia en un país que pareciera incapaz de acceder al tiempo lineal y progresivo de la modernidad, que se encuentra atrapado en el eterno retorno del mito, tal cual Sísifo, quien se ha convertido en el símbolo que mejor representa la tragedia circular debido a su historia. El nuevo Hércules que se reclamaba al final de aquellas reflexiones no

solo deberá acabar con el cáncer de la corrupción que corroe tanto la sociedad como las instituciones del Estado, la bosta que inunda los establos del rey de Élide, sino, también, terminar con la Hidra de Lerna, aquella bestia ofídica de muchas cabezas que, como las tiranías, volvían a crecer al ser cortadas. Un nuevo Hércules que deberá cambiar la típica forma del héroe, caricaturizada en el caudillo, por la diversidad organizada de un gran movimiento colectivo que hoy parece haber despertado en Nicaragua.

La crisis generada por el movimiento cívico político que se desarrolló tras más de una década de abusos, latrocinios y represión selectiva, a partir del 18 de abril del 2018 (18-A), presenta características singulares. Es la primera vez que un intento de esta naturaleza y envergadura tiene lugar sin el recurso de las armas y sin estar bajo la sombra del liderazgo de un caudillo. Tampoco cuenta con los mecanismos propios de un partido político hegemónico o vanguardia revolucionaria. Signo de los tiempos, virtud y debilidad, la revuelta de abril ha sido una explosión de rebeldía espontánea, autoconvocada, de indignación ante los crímenes del régimen y la cobarde matanza de un pueblo desarmado. La bandera del partido ha sido sustituida por el azul y blanco de la patria y las ideologías o pensamientos cuasi dogmáticos han cedido lugar a los mecanismos procedimentales propios de la democracia y los principios universales que sustentan los derechos humanos. A todo esto, se añade la presencia de expresiones de la fe cristiana, en particular católica, con la imagen de la Purísima Concepción de María acompañando a los jóvenes, adultos y adultos mayores que levantaron y cuidaron las barricadas en las calles; el clero, sus obispos a la cabeza, elevando su grito de denuncia y dando refugio en las iglesias a los perseguidos por la Policía y sus bandas de matones.

¿Podrá este movimiento de nuevo cuño lograr el cambio y hacer realidad sus aspiraciones? Aquello que se inició como una simple protesta por un incendio en la Reserva Ecológica Indio Maíz, el aumento de las cotizaciones y la reducción de las pensiones de la seguridad social, se transformó en cuestión de horas en un gigantesco movimiento de contestación al sistema corrupto y autoritario, que pretendía erigirse como modelo de crecimiento económico y social en Centroamérica. Esta enorme fuerza social, reprimida con ferocidad y crueldad nunca vistas, deberá transformarse en nuevas formas de resistencia y organización, hasta alcanzar la dimensión política unitaria que se necesita para derrotar y desplazar a la dictadura. Sin embargo, la experiencia histórica señala que no basta con convertirse en una alternativa real al poder ni aun con tomarlo.

¿Cómo evitar que el tránsito de un régimen autoritario a uno democrático no sea frustrado? ¿Cómo cauterizar el cuello de la Hidra de Lerna y evitar que su sangre venenosa reproduzca las mil cabezas de la tiranía? ¿Cómo romper el círculo vicioso de la guerra y la dictadura y transformarlo en el círculo virtuoso de la democracia y el desarrollo sostenible con justicia y libertad?

La historia de la humanidad enseña que los sistemas políticos no son eternos y que nada es irreversible. La democracia, nacida en Grecia hace 2500 años, como un remedio contra la tiranía, fue frágil y breve. En el siglo pasado, en las latitudes latinoamericanas, democracias modernas beneficiarias de una sólida tradición republicana, como Argentina y Chile, sucumbieron a las dictaduras militares. En Centroamérica, tras una década de guerras civiles, los acuerdos de Esquipulas II, firmados en 1987 por los presidentes centroamericanos, dieron lugar a esperanzadoras transiciones democráticas que, en los casos de El Salvador y Guatemala, aún bajo el peso agobiante de la corrupción y el crimen organizado, logran sostenerse. Más accidentado ha sido el proceso en Honduras, interrumpido por un golpe de Estado, y más significativo el rotundo fracaso de la democracia en Nicaragua, hoy bajo un régimen policíaco que algunos califican de fascista.

La democracia, como decía J. L. Aranguren (1963), “no es un status en el que un pueblo pueda cómodamente instalarse”; es, como la moral, “una tarea infinita en la que, si no se progresa, se retrocede” (188). Es una conquista diaria que exige una conciencia vigilante y crítica, un compromiso activo, una ciudadanía militante, opuesta a la indiferencia y la tendencia natural de las modernas democracias parlamentarias a descansar en elecciones periódicas y partidos políticos, comúnmente faltos de representatividad y controlados por anquilosadas oligarquías burocráticas.

La historia política de Nicaragua se encuentra marcada por el recurso de la negociación entre caudillos, cúpulas económicas y dirigencias políticas para resolver las crisis; práctica conocida como “pacto”. La negociación política, parte esencial de la democracia moderna representativa, ha adquirido en este caso una connotación negativa. Esos pactos han tenido objetivos diversos, que han ido de la fórmula electoral bipartidista, la reelección del caudillo, la repartición de los poderes del Estado y de los cargos públicos, hasta la inmunidad parlamentaria que garantiza impunidad frente a los latrocinios cometidos en el ejercicio del cargo; empero, todos han tenido un fin único: la preservación de un sistema económico y social profundamente injusto. Han sido componendas alejadas del sentir y las aspiraciones de las mayorías, en interés exclusivo de los caudillos y partidos firmantes. Pactos para el mantenimiento de un *modus vivendi* y, a lo sumo, para un consenso constitucional precario, con características de tregua, en una historia donde la regla general ha sido el enfrentamiento armado y la excepción los períodos de paz relativa.

Se ha carecido de un consenso constitucional y de aquello que Rawls entiende por “consenso traslapado”, característico de una sociedad liberal democrática, es decir, una coincidencia de amplios sectores y concepciones razonables alrededor de principios y procedimientos de convivencia democrática plasmados en una constitución (Rawls, 1995: 137-143). La precariedad y debilidad de

este consenso en Nicaragua se refleja en las numerosas constituciones que se han tenido y en sus constantes reformas; a saber, catorce desde la declaración de la independencia, habiendo sufrido la última y actualmente vigente, de 1987, gran cantidad de reformas. El ordenamiento jurídico en general —y la Constitución Política, como *gründnorm* o norma básica, en particular— no ha sido visto como fundamento y garantía de la convivencia y la paz, sino como instrumento de dominación de un sector social, grupo, familia o partido sobre aquellos con intereses y formas de pensar diferentes.

Nicaragua no ha sido capaz de transitar de la sociedad cerrada a la sociedad abierta, del autoritarismo a la democracia. Cuando ha intentado superar el despotismo ha caído en la anarquía y la guerra civil, para regresar nuevamente al orden cerrado mediante el caudillismo, el militarismo o la ocupación militar extranjera. En los varios intentos de transitar hacia una república democrática, el Estado de derecho no ha podido consolidarse. Apenas inaugurada, la democracia ha degenerado en demagogia, opresión solapada y, finalmente, en gobierno abiertamente autoritario, frente al que no ha quedado otra alternativa que la guerra.

Los analistas políticos han señalado la reelección como causa del problema, insistiendo en la necesidad de su prohibición absoluta o de limitarla a dos períodos presidenciales. Las prohibiciones constitucionales de este tipo, sin embargo, no son inmunes a las decisiones del futuro legislador o a las maniobras judiciales. En Honduras, la prohibición constitucional que se consideraba pétrea, y que llevó a un costoso golpe de Estado como respuesta a los intentos de sortearla, se derogó a la vuelta de la esquina. En Nicaragua, una sentencia amañada de la Corte Suprema de Justicia declaró la prohibición constitucional inaplicable, por considerarla violatoria de los derechos humanos.

El problema, como advertía Julián Marías para toda Hispanoamérica, es prepolítico y se relaciona con la debilidad de las sociedades, la ausencia en ellas del sistema de vigencias¹ de que emana y se sustenta el poder civil (Marías, 1973: 82). Existe un conjunto de creencias, ideas y opiniones que conforma la estructura de la sociedad y que conlleva a la adoración del hombre fuerte, del jefe militar cuya solución consiste en uniformar, del populista demagogo que reparte baratijas hipotecando el futuro y las libertades ciudadanas. El carácter cívico y pacífico de la rebelión desencadenada a partir del 18-A indica que ese sistema de vigencias, afortunadamente, está cambiando.

En términos eminentemente prácticos, el problema endémico de Nicaragua fue diagnosticado por los EE.UU. hace más de un siglo, durante su última intervención militar, el cual consiste en el control de las urnas y las armas. Así, se señala:

1 Vigencias en el sentido del término usado en la sociología de José Ortega y Gasset.

Yo creo que permanece literalmente cierto —decía el enviado norteamericano para pacificar el país, hace poco menos de un siglo— que ninguna elección nicaragüense jamás ha producido un resultado que fuese contrario a los deseos del hombre o el partido que estaba en control del gobierno (Stimpson, 1927: 10).

De allí que, para poner fin al ciclo interminable de las revoluciones, fuese necesario eliminar el control que un caudillo o un partido político pudiese ejercer en los aparatos electoral y militar. Este convencimiento acerca de la raíz de los males históricos dio lugar a la Ley Electoral del 20 de marzo de 1923, llamada Ley Dodds, en homenaje al asesor norteamericano que ayudó a redactarla. Además, a la creación de una “constabularia” (palabra castellanizada de la inglesa *constabulary*: fuerza de policía de un área o ciudad en particular) o guardia urbana y rural, mediante el Convenio sobre la Guardia Nacional del 20 de febrero de 1929.

Se trataba así de crear el tercero que Bobbio considera fundamental para garantizar el pacto social, que hace de juez y monopoliza la violencia a través de las armas (Bobbio, 1997). Evidentemente, el mal no fue erradicado: Somoza, con el apoyo de los mismos EE.UU., pronto se apoderó de la Guardia y se hizo elegir presidente, lo que llevó a repetir el ciclo de revolución y dictadura que Stimpson consideraba como parte regular del sistema político de Nicaragua. Tras el fracaso de la revolución sandinista, se intentó nuevamente transitar hacia la democracia, logrando un importante grado de independencia de los poderes del Estado y de respeto a las libertades ciudadanas, proceso que fue abortado por los pactos Alemán-Ortega, en los cuales ambos líderes y sus partidos se repartieron las instituciones del Estado.

La solución de ambos problemas, íntimamente relacionados, continúa siendo el punto de partida para refundar la democracia. Ambos requieren medidas en muy corto plazo, así como en el mediano y largo. Existe un consenso, tanto interno como internacional, en el cual la solución de la actual crisis descansa en la pronta celebración de elecciones libres y observadas, lo que requiere reformas urgentes al sistema electoral y, a la vez, de garantías para el ejercicio de las libertades ciudadanas y el respeto a los derechos fundamentales. Se dejará el análisis de las acciones y reformas inmediatas que se requieren en ambos campos a los expertos en temas electorales y de seguridad, para centrarse en algunos problemas de fondo que requieren medidas a más largo plazo y que deberán traducirse en reformas constitucionales y aprobación de leyes especiales.

Necesidad de un nuevo sistema electoral: justicia electoral y partidos políticos

El marco jurídico de las elecciones y consultas populares deriva de la Ley n° 43 del 24 de agosto de 1988, Ley Electoral de rango constitucional. Esta fue sustituida por la Ley n° 331, aprobada el 26 de mayo del 2012 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2012).

Componendas y pactos fueron conformando un sistema electoral que favorece el bipartidismo y el control en todos los niveles territoriales por la fuerza política hegemónica. En consecuencia, existe un amplio consenso acerca de la necesidad de diseñar un nuevo sistema que responda a los principios del pluralismo, igualdad, legalidad, debido proceso y tutela judicial efectiva. Una primera aproximación a esta tarea pasa por cuestionar la existencia de un poder electoral como cuarto poder del Estado. Muchos plantean que un instituto o una dirección general de elecciones sería suficiente para la organización de las consultas populares; empero, el problema va más allá del tipo de estructura orgánica que revista el órgano rector electoral. El problema de fondo del actual sistema no solo consiste en el sesgo bipartidista, sino en la ausencia de un control jurisdiccional independiente y profesional sobre las decisiones y resoluciones en materia electoral. Este es el asunto toral que debería enfrentar el legislador a la hora de crear un nuevo y moderno sistema electoral.

Entre las principales atribuciones del Consejo Supremo Electoral (CSE) está la de

Artículo 10.- [...] Convocar, organizar y dirigir los procesos electorales, declarar sus resultados y la validez de las elecciones, o, en su caso, la nulidad total o parcial de las mismas y darle posesión de los cargos de elección popular, todo ello de conformidad a lo establecido en la Constitución y las leyes. Organizar y dirigir los plebiscitos o referendos que se convoquen conforme lo establecido en la Constitución y en la Ley (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2012).

Así mismo, el numeral 6 establece como atribución del CSE: “Conocer y resolver en última instancia de las resoluciones que dicten los organismos electorales subordinados y de las reclamaciones e impugnaciones que presenten los partidos políticos” (*Ibíd.*).

Los organismos electorales subordinados son los Consejos Electorales Departamentales, Regionales y Municipales y las Juntas Receptoras de Votos, los cuales tienen también entre sus atribuciones la admisión, tramitación y resolución de las peticiones, reclamaciones, quejas y recursos interpuestos ante ellos. Contra las resoluciones del CSE no procede el recurso de amparo constitucional, de conformidad con el artículo n° 52 de la Ley de Justicia Constitucional, Ley n.° 983, aprobada el 11 de diciembre de 2018 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2018b).

Por tanto, los órganos encargados de la organización y dirección de los procesos electorales son los mismos que ejercen la función jurisdiccional, encargada de garantizar la justicia electoral, con lo que se violan los principios del debido proceso y la tutela judicial efectiva. El problema se ve agravado por el control que ejercen los dos partidos políticos mayoritarios sobre la composición de estos organismos, integrados por tres miembros; esto de conformidad con los criterios establecidos para su integración y que son regulados en el artículo n° 16 de la actual Ley Electoral.

La garantía judicial, en la actualidad, está considerada como parte fundamental de las garantías electorales (Díaz Revorio; 2009: 259); por ello, cualquier nuevo sistema electoral deberá contemplar una solución a este problema fundamental. Los modelos que ofrece el derecho comparado son varios. Es posible contar con un sistema de garantía judicial de las elecciones sin necesidad de crear una jurisdicción electoral especial. La garantía judicial puede descansar en el Poder Judicial, en la Corte Suprema o en el Tribunal Constitucional o en ambos, sistema que es el más común en Europa Occidental.

En España, de conformidad con la Ley Orgánica n° 5/1985 del Régimen Electoral General, del 19 de junio, la organización y dirección de cada elección la gestiona y supervisa la Administración Electoral, como una administración especializada e independiente. Los procedimientos jurisdiccionales que garantizan el proceso electoral se tramitan ante la jurisdicción contencioso administrativa, cuyas resoluciones finales pueden ser objeto de un amparo electoral ante el Tribunal Constitucional. No obstante, también es posible contar con una jurisdicción electoral especial, dentro del Poder Judicial, con o sin funciones constitucionales. En el caso de México, los procesos electorales son organizados y dirigidos por el Instituto Federal Electoral y la jurisdicción electoral está encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como parte del Poder Judicial (Díaz Revorio, 2009: 223-266). El diseño de un nuevo sistema electoral en Nicaragua estará, como se pone de manifiesto, interrelacionado con la necesaria reforma de este poder. Como dice Díaz Revorio:

No hay en principio una preferencia axiológica a favor o en contra del establecimiento de una jurisdicción electoral, ni, en caso de optar por esa jurisdicción, a favor o en contra de un modelo determinado de organización de la misma, en el marco de las diversas garantías jurisdiccionales de la Constitución. Son cuestiones organizativas, históricas, o de oportunidad las que pueden aconsejar uno u otro sistema. En cambio, lo que sí es necesario es un sistema de Justicia Electoral, entendida como conjunto de garantías procesales de las elecciones (Díaz Revorio, 2009: 259).

La falta de esta justicia es el principal defecto de que adolece el actual sistema electoral nicaragüense. Otro aspecto importante en la conformación de un nuevo sistema electoral consiste en la regulación de los partidos políticos. Desde el momento en que la democracia ha devenido en democracia de partidos en las sociedades modernas, junto a la crisis de representación de que adolecen estas instituciones, se ha incidido, en gran medida, en el desprestigio del sistema democrático. Frente al caudillismo y la elección a dedo de los candidatos, las elecciones primarias obligatorias son vistas como un remedio; empero, es este solamente un aspecto de una serie de problemas que merecen, de forma creciente, la atención de los legisladores en la región latinoamericana.

La primera discusión se refiere a la necesidad o no de regular legalmente a los partidos políticos. Ocho países de la región cuentan con leyes específicas para

estos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; en el caso de Guatemala, esta cuenta con una Ley Electoral y de partidos políticos que engloba ambas materias (Zovatto, 2006: 12-39). En Nicaragua, las normas relativas a la formación, funcionamiento y extinción de los partidos políticos se encuentran en la Ley n.º 331, siendo el CSE el organismo encargado de aplicarlas.

De acuerdo con Zovatto, trece países de la región cuentan con normas para la selección de candidatos y ocho para la elección de autoridades internas, con un balance de resultados mixtos. Existen, sin embargo, otras temáticas relacionadas con la vida de los partidos que adquieren una creciente importancia, como el financiamiento y los mecanismos de prevención de la corrupción y la penetración del crimen internacional, el enfoque de género, las candidaturas por suscripción popular, el acceso a los medios y el transfuguismo político.

La solución adoptada en las reformas constitucionales del 2014 en cuanto a este último tema es insostenible. En ellas se añadió un nuevo párrafo al artículo n.º 131, que reza:

Los funcionarios electos mediante sufragio universal por listas cerradas propuestas por los partidos políticos, que se cambien de opción electoral en el ejercicio de su cargo, contraviniendo el mandato del pueblo elector expresado en las urnas, perderán su condición de electo debiendo asumir el escaño su suplente (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2012).

Esta disposición viola los principios de individualidad de la elección y de la representación nacional que, al ser sustituidos por la elección y representación de partidos, deja en manos de las autoridades de estas instituciones la decisión de quiénes representan a los votantes, escamoteando a estos el derecho de elegirlos. La solución al problema del transfuguismo no es, ni mucho menos, el fortalecimiento de la partidocracia. La disposición sirvió, de hecho, para destituir de sus cargos a todos los diputados de oposición democrática, previo a las elecciones del 2016, y tras haber despojado de su representación legal al Partido Liberal Independiente, lo que sirvió para abortar su participación en los comicios generales encabezando la principal alianza de oposición.

Este y la otra serie de aspectos mencionados harían recomendable la aprobación de una ley de partidos políticos que, junto a una nueva Ley Electoral, conformen el nuevo sistema electoral democrático, pluralista, moderno y participativo que Nicaragua requiere.

Seguridad democrática y futuro del Ejército

Desde que reasumió el poder en 2007, Ortega puso en práctica una política dirigida a cooptar a la Policía Nacional y al Ejército. Para esto inició recordándoles sus raíces sandinistas, lo cual profundizó al incorporar en su gobierno a

militares retirados y multiplicando los cargos de comisionados policiales. Su objetivo estratégico fue recorrer hacia atrás el difícil camino iniciado con Violeta Barrios de Chamorro y transitado durante los gobiernos liberales, que buscaban hacer de las instituciones armadas organismos profesionales, apartidistas y políticamente no deliberantes, regresando a la fusión Estado-Ejército-Partido de la revolución de los años 80.

Tras la derrota del FSLN el 25 de febrero de 1990, y como parte del Protocolo de Transición firmado en marzo, se garantizó el respeto a la institucionalidad del Ejército, su reducción sustancial y reforma, así como su subordinación al poder civil representado por el nuevo gobierno. Tras varios años de negociaciones, se aprobó el Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar, Ley n° 181, del 23 de agosto de 1994. Esta ley estableció claramente que el Ejército de Nicaragua es “indivisible y tiene carácter nacional, apartidista, apolítico y profesional” y que “se regirá en estricto apego a la Constitución Política y a las leyes a las que debe guardar respeto y obediencia; igualmente a los convenios y tratados internacionales ratificados por Nicaragua en materia de derechos humanos” (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2014b).

No obstante, estas disposiciones nunca se cumplieron a plenitud. Un pequeño contingente de militares permaneció, durante los gobiernos liberales, asignado al reforzamiento policial de la seguridad personal de Ortega en las instalaciones de la Secretaría del FSLN y su casa particular en el barrio de El Carmen de la ciudad de Managua. La rendición de cuentas acerca de la ejecución del presupuesto militar siempre fue nula o muy deficiente, y ya no digamos la del Instituto de Previsión Social Militar, cuyas millonarias inversiones jamás se han transparentado. El Ministerio de Defensa, creado bajo la presidencia de Arnoldo Alemán, no pasó de ser una institución protocolaria y el ministro nunca fue reconocido por los militares como parte de la cadena de mando.

La Ley n° 855, de Reformas y Adiciones a la Ley n° 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2014a), como derivación de la contrarreforma constitucional del 2014, eliminó la prohibición de reelección del Comandante en Jefe del Ejército, que contenía el artículo n° 8 de la Ley n° 181. Eliminada esta prohibición, la permanencia indefinida o el reemplazo del Comandante en Jefe quedó sujeto, no a la ley, sino a la voluntad del presidente, en dependencia de la lealtad demostrada por el alto mando.

A la reforma del Código Militar siguió la derogación de la Ley n° 228 de la Policía Nacional, vigente desde 1996, y su sustitución por la Ley n° 872 de Organización, Funciones, Carrera y Régimen Especial de Seguridad Social de la Policía Nacional del 27 de junio del 2014 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2014c). Uno de los cambios más importantes de esta nueva ley se refiere a la integración directa del presidente en el nivel superior de la cadena de mando, dejándolo a cargo de la Jefatura Suprema y por encima del director. Otro cambio

trascendental es la posibilidad, establecida en el artículo n° 47, de prorrogar indefinidamente en el cargo al director o directora “de acuerdo con intereses de la nación”. Con esta disposición se pretendió “legalizar” la prórroga que, en violación de la Ley n° 228, había ejecutado Ortega de la dirección a cargo de Aminta Granera Sacasa, quien bajo la nueva ley continuó ejerciendo este cargo hasta su renuncia, la cual se realizó con posterioridad a los sucesos desarrollados a partir del 18-A.

Estas reformas solamente vinieron a legalizar la desnaturalización y corrupción de los cuerpos armados, concebidos por la Constitución como profesionales y apolíticos, que Ortega impulsó desde su regreso al poder en el 2007. Un proceso acompañado por la cooptación a través de la participación en cargos públicos y la asociación en multitud de negocios privados, nacidos a la sombra de la multimillonaria cooperación venezolana.²

Si bien el Ejército ha mantenido cierto nivel de neutralidad frente a la crisis iniciada el 18-A, ha habido denuncias reiteradas de estrecha colaboración con la Policía en la provisión de información de inteligencia y contrainteligencia, así como de participación directa en ejecuciones extrajudiciales selectivas en zonas rurales, detenciones de ciudadanos y provisión de armas de guerra a los grupos paraestatales. El Ejército ha hecho caso omiso a los reiterados llamados de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y medios de información independientes para desarmar estas bandas, en cumplimiento de lo establecido en el artículo n° 95 de la Constitución Política, la cual establece que “no pueden existir más cuerpos armados en el territorio nacional que los establecidos en la Constitución, ni grados militares que los establecidos por la ley”. Tal omisión la han alegado afirmando que dichos grupos no existen y que no tiene atribuciones legales para ejercer funciones de orden público.

En el caso de la Policía, el proceso de identificación con la familia Ortega Murillo y el FSLN ha sido total, hasta el punto de representar actualmente un aparato represivo que actúa al margen de la ley, bajo órdenes y al servicio directo de la pareja presidencial. La falta de confianza y credibilidad de la ciudadanía en este cuerpo policial hace necesario que un futuro gobierno democrático proceda a desmantelarlo y sustituirlo por un organismo nuevo y diferente, opinión que comparte el experto nacional en seguridad Roberto Cajina (*La Prensa*, 2019). Con este propósito, el gobierno democrático podría solicitar a las ONU el despliegue temporal de una fuerza de estabilización, que al tiempo que asegure el orden público apoye la creación, organización y puesta en funcionamiento de la nueva institución.

En esta transición, el Ejército está llamado a desempeñar un papel de gran importancia, especialmente si se considera el vacío que puede crearse tras el desmantelamiento de la actual Policía, un papel de estabilización que deberá

2 Un primer acercamiento a la amplia y variada red de negocios desarrollados a la sombra del Instituto de Previsión Social Militar (IPSM) puede verse en *Confidencial* (2019).

desempeñar en estrecha colaboración y coordinación con las operaciones internacionales que puedan acordarse. La identificación de intereses del actual Consejo militar con la dictadura, la desconfianza y su permanencia prolongada por más de dos períodos, sin embargo, aconsejan su paso a retiro como una de las primeras medidas que debería tomar un gobierno democrático.

Bajo las nuevas circunstancias, el debate y decisión acerca del futuro del Ejército resulta insoslayable, un debate y una decisión que deberían ir acompañados de la celebración de una consulta plebiscitaria. El proceso solo podrá enfrentarse sin riesgos y conducirse con la madurez necesaria una vez superada la crisis, bajo condiciones aceptables de seguridad y estabilidad democráticas. A diferencia de Costa Rica y Panamá, países que disolvieron sus cuerpos armados como consecuencia de enfrentamientos bélicos, un proceso pactado implicaría la transformación de algunas unidades para ser reasignadas al reforzamiento de la seguridad y un plan de licenciamiento y reinserción social para aquellas que deban ser disueltas. En todo caso, frente a una decisión favorable al mantenimiento de las fuerzas armadas, las condiciones de su permanencia no podrían ser iguales a las establecidas con anterioridad al 18-A, pactadas con los gobiernos liberales. Todo el complejo tejido de reformas y leyes aprobadas bajo la dictadura, y por las que el Ejército ha adquirido una posición predominante de control estratégico del Estado, ha resucitado la doctrina de seguridad nacional y se ha consolidado como un poder económico, deberá ser revisado y derogado.

Independencia del Poder Judicial y justicia transicional

La toma del Poder Judicial por Ortega se remonta al pacto con Arnoldo Alemán, que se materializó en las reformas constitucionales del año 2000, contenidas en la Ley nº 330, de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2000). A causa de estas reformas se aumentó el número de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que aumentó de doce a dieciséis; también, la Contraloría General de la República dejó de ser un órgano unipersonal y pasó a tener un carácter colegiado, compuesto por cinco miembros propietarios y tres suplentes; igualmente, el Consejo Supremo Electoral incrementó el número de sus magistrados, de cinco a siete.

Con el aumento de magistrados y el nombramiento de conjueces en la Corte Suprema de Justicia y las otras instituciones, cuyos nombramientos fueron repartidos entre los partidarios de Alemán y Ortega, se dio paso a un pacto social imperfecto. Este es característico de lo que Bobbio considera sociedades agónicas, en las que el tercero es sustituido por un sistema recíproco de vetos (Bobbio, 1997). Pronto este sistema pasaría a estar totalmente dominado por Ortega.

El control absoluto sobre el Poder Judicial fue un factor crucial para lograr evadir la prohibición de reelección, que establecía el artículo nº 147 de la

Constitución. Con una precisión cronométrica propia de los operativos militares, en el transcurso de un fin de semana, y después de haber integrado ilegalmente la Sala de lo Constitucional, la Corte emitió el 19 de octubre del 2009 la sentencia n° 504, en la cual declaró la inaplicabilidad de la prohibición contenida en este artículo de la Constitución, habilitando a Ortega para ser candidato en las elecciones del 2011.

La falta de independencia de la Corte nuevamente se puso de manifiesto en la sentencia n° 5 del 28 de septiembre del 2010, por la que resolvió que el artículo n° 210 transitorio de la Constitución Política de 1987 se encontraba plenamente vigente, diecisiete años después y tras haber sido borrado de las versiones oficiales de la Constitución. La sentencia también instó a la Asamblea a nombrar los altos cargos pendientes y reafirmó que, mientras esta no cumpliera con su deber constitucional, se mantendrían en sus cargos quienes estaban en ese momento ejerciéndolos.

El problema del sistema judicial no estriba tanto en la deficiencia de normativas como en la calidad de las personas que lo integran, su falta de independencia y su apego a las directivas partidarias. La Ley n° 501, de Carrera Judicial (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2005), creó el Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial, que más tarde fue elevado a rango constitucional en la reforma del 2014. El nuevo artículo (n° 165) de la Constitución considera el Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial como:

Un organismo de la Corte Suprema de Justicia, al que se le confiere autonomía técnica y funcional, para ejercer la competencia de coordinar, planificar y ejecutar la política administrativa y financiera del Poder Judicial, dirigir la Carrera Judicial y conocer, investigar y resolver en lo que compete, las infracciones al régimen disciplinario en que incurran los profesionales del Derecho y los funcionarios de Carrera Judicial (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2005).

Estipula, además, que el Consejo está integrado por cuatro magistrados de la Corte Suprema de Justicia, incluido el presidente de esta, quien lo preside. Los tres miembros restantes son electos por el voto favorable de la mayoría de los integrantes del pleno de la Corte Suprema.

El informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), que trata los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo del 2018, recoge lo expresado por la Relatora Especial de Naciones Unidas —Gabriela Knaul— en el año 2013, acerca de la independencia de los magistrados y abogados, en el sentido de que

Los nombramientos de los magistrados de la CSJ son fuertemente influenciados por la política, sobre todo en el contexto actual donde el partido de Gobierno tiene la mayoría para reformar la Constitución y nombrar a los funcionarios de Estado sin requerir consulta, aprobación o respaldo de otra representación política en la Asamblea Nacional (Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, 2018).

En cuanto a los plazos vencidos y la permanencia de jueces y magistrados, la Relatora Especial también señaló que este era uno de los graves problemas de independencia y autonomía del Poder Judicial de Nicaragua, aspecto que se examinará en mayor detalle más adelante.

Falta de respeto de los procesos de selección y elección; no aplicación de la Ley de Carrera Judicial en lo que concierne a la inamovilidad de los jueces; falta de garantías de imparcialidad del sistema de remoción; necesidad de que el Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial sea en la práctica independiente de la Corte Suprema de Justicia, con miembros independientes que establezcan procedimientos objetivos y transparentes de selección, nombramiento, promoción, remoción, suspensión y destitución de jueces, fueron los principales señalamientos de la Relatora. Sin embargo, estos quedaron sin respuesta y difícilmente la tendrán tras los sucesos del 18-A y la participación directa del sistema judicial en las actividades represivas de la dictadura.

Con el fin de proporcionar algún asidero legal al sistema judicial para su participación en la represión, la Asamblea aprobó la Ley n° 977, Ley Contra el Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo y el Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2018a). Con el supuesto objeto de “proteger la economía nacional y la integridad del sistema financiero de los riesgos asociados al Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva”, la ley, en sus disposiciones finales, reformó los artículos n° 394 y 395 y adicionó el artículo n° 404 bis a la Ley n° 641, Código Penal (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2007). Dichos artículos redefinieron el terrorismo y su financiamiento; además, añadieron el delito de proliferación de armas masivas y su financiamiento, en términos tan generales e imprecisos que vulneran el principio de certeza en la configuración de los tipos penales. El sistema judicial entró por esta vía a ser parte de la maquinaria represiva del régimen, abriendo juicios bajo las acusaciones más descabelladas y en los que no se respetaron los más elementales principios procesales.

Una ley de amnistía, la Ley n° 996 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2019), fue aprobada posteriormente, con el objetivo encubierto de proporcionar impunidad a los autores de los crímenes. La ley, en su artículo n°3, se refiere a la no repetición, mas no al concepto elaborado por la doctrina de los derechos humanos y la justicia transicional, sino a una condicionalidad para su aplicación, que desnaturaliza el supuesto objetivo de la ley:

Las personas beneficiadas por la presente Ley deben abstenerse de perpetrar nuevos hechos que incurran en conductas repetitivas generadoras de los delitos aquí contemplados. La inobservancia del principio de No Repetición trae como consecuencia la revocación del beneficio establecido por esta Ley (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2019).

De esta manera, la reincidencia aparece travestida en garantía de no repetición. Elemento fundamental de la justicia transicional, que parte del derecho a una reparación integral de las víctimas de violaciones masivas a los derechos humanos. No obstante, la no repetición a que se refiere esta ley es, por el contrario, mecanismo para continuar la represión y condición que convierte una ley de amnistía en una que no olvida. Con razón ha sido calificada de ley de autoamnistía, puesto que su propósito no es desconocer unos crímenes que jamás se cometieron, sino garantizar impunidad a los verdaderos responsables. Maniobra vana pues, en todo caso, dichos crímenes tienen un carácter imprescriptible y están sujetos a jurisdicción universal, como reconoce la jurisprudencia, costumbre y doctrina internacionales.

El comportamiento de los jueces, en particular del área penal, y de la fiscal Ana Julia Guido, excomisionada de la Policía, así como del sistema penitenciario ha quedado reflejado en diferentes informes emitidos por los organismos de protección de los derechos humanos. En el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) acerca de violaciones de derechos humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua (y que comprendía el periodo del 18 de abril al 18 de agosto del 2018), se afirma que “las violaciones a las garantías del debido proceso han sido generalizadas en los procedimientos judiciales en contra de aquellos acusados de haber cometido delitos en el contexto de las protestas” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2018) y que estas irregularidades “ponen de manifiesto la ausencia de las garantías esenciales de independencia e imparcialidad judicial (*Íbid.*)

Durante el período analizado por OACNUDH ni posterior a este se han abierto procesos penales contra ninguna autoridad del Estado en relación con su posible responsabilidad por violaciones de derechos humanos, excepto en un caso al que se dio tratamiento de delito común y cuyo hecho fue amnistiado, suceso insólito tomando en consideración la cantidad de víctimas mortales, detenciones, encarcelamientos y denuncias de malos tratos.³ “La falta de independencia del Poder Judicial y las irregularidades reportadas respecto de la Procuraduría General de la República y del Instituto de Medicina Legal, plantean serias preocupaciones en términos de rendición de cuentas”, concluyó el informe.

El informe del GIEI, ya citado, no es menos categórico, al afirmar que

el Sistema de Justicia de Nicaragua, lejos de cumplir con su obligación de protección, se ha constituido en una pieza más del esquema de violación a los derechos humanos, a través de la criminalización de las ciudadanas y ciudadanos que participaron en las protestas [...] En los procesos iniciados en contra de estudiantes, líderes campesinos y sociales se ha hecho uso ilegítimo de los tipos penales de terrorismo y crimen organizado, entre otros, para

3 Se trata del asesinato de la joven estudiante de medicina brasileña, Rayneia Gabrielle Da Costa Lima Rocha.

perseguir y sancionar actos de oposición al gobierno. En todos estos procesos ha habido graves violaciones a la libertad personal, desde órdenes de detención arbitrarias, hasta el uso generalizado de la prisión preventiva, sin cumplir con la necesaria motivación, pasando por el incumplimiento de plazos para el control judicial de la privación de libertad. El derecho de defensa y la publicidad del juicio también se han visto vulnerados. Finalmente, se ha establecido que el *hábeas corpus* o recurso de exhibición personal ha sido ineficaz (GIEI, 2018: 239-359).

El más reciente informe de OACNUDH, presentado al Consejo de Derechos Humanos, que trata la situación de Nicaragua durante el período del 19 de agosto del 2018 al 31 de julio del 2019, afirma en sus conclusiones que

Se ha utilizado el sistema de justicia para criminalizar la disidencia y garantizar la impunidad de los responsables de las violaciones de los derechos humanos, lo que demuestra la falta de independencia del poder judicial respecto del Poder Ejecutivo. El monitoreo de algunos procesos penales contra personas detenidas en el contexto de las protestas también ha puesto de manifiesto deficiencias e incompatibilidades notorias en la aplicación de la legislación penal nacional con las normas y estándares internacionales sobre el debido proceso (OACNUDH, 2019).

Las posibilidades de una justicia transicional están ligadas a un cambio de gobierno, producto de unas elecciones democráticas. Estas dependen de que exista una transición real de la dictadura a una democracia y de que existan instituciones capaces, con personas honestas y profesionales al frente de las mismas. Se entiende la justicia transicional, según la define el *Diccionario del Español Jurídico* de la Real Academia de la Lengua Española (2019), como:

El conjunto de medidas judiciales y políticas que se adoptan tras una situación de conflicto o represión en la que se han producido violaciones masivas de los derechos humanos, con el fin de promover la reconciliación y la democracia; incluye acciones penales, comisiones de la verdad, programas de reparación y reformas institucionales.

Difícilmente podrá garantizarse justicia ante los crímenes cometidos mientras persista el control que la dictadura ejerce sobre el sistema de justicia: la Corte Suprema, los tribunales de apelaciones, los jueces de primera instancia, la Fiscalía, los órganos de investigación, auxilio judicial y el sistema penitenciario. Los victimarios no van a investigarse a sí mismos para autoinculparse. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicitó en uno de sus últimos informes la creación de una Fiscalía especial, que estaría encargada de investigar los crímenes cometidos a partir del 18-A; mas una fiscalía sin organismo de investigación policial y sin jueces imparciales no llegará a ninguna parte. Es necesario, por tanto, el reemplazo de los actuales magistrados de la Corte Suprema y la mayoría de los que integran los Tribunales de Apelaciones, así como el de aquellos jueces responsables de los procesos ilegales antes señalados. Estos últimos deben ser investigados y procesados, a fin de derivar las responsabilidades de cada caso.

Es posible en el corto plazo, y como producto de negociaciones, el retorno del GIEI, que podría continuar el trabajo interrumpido tras su expulsión, fundamental para documentar los procesos que deberán llevarse a cabo una vez que el país esté en capacidad de tener una justicia independiente.⁴ Con unas bases jurídicas similares a las del grupo que investigó la masacre de Ayotzinapa, en México, a pesar de la total falta de cooperación de las autoridades y de las limitaciones de su mandato, el informe del GIEI presentado el 21 de diciembre del 2018, al que ya se ha referido, ha sido demoledor de las tesis sostenidas por el gobierno; además, contiene una cantidad de información crucial para futuros juicios por delitos de lesa humanidad. Empero, incluso en la posibilidad, lejana, de que el gobierno aceptase una Comisión de la Verdad, debe considerarse que este tipo de comisiones usualmente carecen de funciones jurisdiccionales y que, aun siendo importante, no podrían ir más allá del esclarecimiento de los hechos.

Las dificultades se agrandan cuando se examina el control que podría retener Ortega en los poderes del Estado, en la eventualidad de perder el gobierno en unas elecciones libres y observadas, esto con base en la disposición contenida en un nuevo párrafo añadido al artículo n° 130 de la Constitución, tras la contrarreforma del 2014. El nuevo párrafo de este artículo reza: “Los funcionarios electos por la Asamblea Nacional continuarán en el ejercicio de su cargo, después del vencimiento de su mandato para el que fueron electos, hasta que sean elegidos y tomen posesión quienes deban sustituirlos de conformidad a la Constitución política”. Esta “legalización” de la práctica inconstitucional de mantener en sus puestos a los magistrados de los poderes del Estado hasta tanto la Asamblea no procediese a una nueva elección, sumada a que fuera previamente autorizada por la sentencia n° 5 del 28 de septiembre del 2010 de la Corte Suprema, significó dar un poder de veto a una minoría, capaz de impedir el sesenta por ciento de los diputados necesarios para la elección de altos cargos.

De esta manera, Ortega, aun en la eventualidad de perder en una elección la presidencia y la mayoría de escaños en la Asamblea, podría retener los votos necesarios para impedir esa mayoría calificada y mantener el control de los poderes judicial y electoral, la Fiscalía y la Contraloría, a través de las personas electas bajo su período presidencial. Incluso, el hecho de que Ortega no haya procedido al nombramiento de los cargos, vencidos todos desde el 10 de abril del 2019, hace pensar que dejará esta decisión para una fecha cercana o inmediatamente posterior a las elecciones, antes de la toma de posesión de un nuevo gobierno, a fin de garantizarse el control de estos poderes y cargos por cinco años más.

4 El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) fue creado por el “Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (SG-OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el gobierno de Nicaragua para la investigación de los hechos de violencia acaecidos en el período del 18 de abril a la fecha en Nicaragua”. Este fue firmado el del 30 de mayo de 2018.

Frente a estas maniobras, una posibilidad de lograr justicia descansaría en el otorgamiento de jurisdicción a la Corte Penal Internacional, acerca de los crímenes de lesa humanidad cometidos desde el 18-A. El hecho de que Nicaragua no sea Estado parte en el Estatuto de Roma no impide que este máximo órgano de justicia penal internacional pueda juzgar los crímenes de lesa humanidad cometidos. Para ello, Nicaragua puede recurrir al Consejo de Seguridad y solicitar que ese órgano, actuando según lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de la ONU, remita al Fiscal la situación en que se presume la comisión de delitos de lesa humanidad. Esto de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo n° 13 del Estatuto. Otra posibilidad es la aceptación de la jurisdicción, mediante una declaración presentada al Secretario de la Corte, por la que el Estado de Nicaragua consiente en que la Corte ejerza su competencia sobre el crimen de que se trate, de conformidad con el párrafo 3, del artículo n° 12 del Estatuto.

Asimismo, el control de los poderes del Estado y, en particular, del judicial podría romperse a través de una reforma parcial a la Constitución o de la convocatoria de una constituyente que, en un corto plazo, se encargase de redactar y aprobar una nueva Constitución. La iniciativa estaría a cargo de la nueva Asamblea producto de elecciones democráticas, para lo que se requiere la mitad más uno de los diputados. La aprobación de la nueva Constitución requiere dos tercios de los diputados constituyentes, de conformidad con los artículos n° 191 y 194 de la Constitución vigente.

En opinión del constitucionalista Alejandro Serrano Caldera,

la Asamblea Constituyente, por su propia naturaleza, puede disolver o mantener los poderes e instituciones del Estado, y nombrar a los magistrados, dependiendo de la decisión que sobre el particular adopte, aun antes de aprobada la nueva Constitución, la que se aplicaría plenamente una vez que entre en vigencia. Lo que no existe es una disolución automática, como ocurriría con la Asamblea Legislativa, pues debe ser consecuencia de una decisión acordada por la Asamblea Constituyente y regulada después en la nueva Constitución (Comunicación personal).⁵

Una nueva Constitución sería, en todo caso, imperativa tras más de una década de manoseos y pactos que la han llenado de contradicciones internas y trampas, que han hecho de ella un artefacto para la hegemonía bipartidista y la acumulación desmedida de poder por parte de quien ejerza la presidencia. La convocatoria a elecciones constituyentes exigiría, sin embargo, un espacio de tiempo de espera prudencial entre la elección de la Asamblea convocante y las nuevas elecciones.

La vía de la reforma parcial de la Constitución es otra alternativa. Esta propondría una reducción del número de magistrados y conjueces, que actualmente asciende a dieciséis y ocho respectivamente, número excesivo para un país

5 Consulta por correo electrónico con Alejandro Serrano Caldera, expresidente de la Corte Suprema de Justicia.

tan pequeño como Nicaragua, y una reestructuración del Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial, a fin de garantizar a este órgano una verdadera independencia. Cabría, eventualmente, añadir a dicha reforma parcial la propuesta de creación de un Tribunal Constitucional. Todos estos cambios, por su naturaleza y alcance, exigirían la renuncia de la Corte en pleno para dar paso a la reorganización completa del Poder Judicial. Este procedimiento sería más expedito, puesto que la iniciativa de la reforma parcial corresponde al presidente o a un tercio de los diputados y su aprobación exige solamente una mayoría del sesenta por ciento.

También, un nuevo gobierno democrático podría recurrir, durante un período de transición, a la creación de un organismo de naturaleza similar a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).⁶ La CICIG es un órgano independiente de carácter internacional, cuya finalidad es apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del Estado de Guatemala en la investigación de los delitos cometidos por integrantes de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad, como en general en las acciones que tiendan al desmantelamiento de estos grupos.

La organización de bandas armadas paraestatales y el eventual desmantelamiento, si no total, de la mayor parte de las estructuras viciadas de la actual Policía, sumado al control que Ortega podría retener, como se ha señalado, del sistema judicial, podría hacer necesaria la presencia transitoria de un organismo internacional de esta naturaleza. No obstante, este deberá ejercer un mandato adecuado a las circunstancias.

La ausencia de justicia transicional como un proceso integral, que incluye la verdad, la justicia, la reparación y rehabilitación de las víctimas y los cambios institucionales para garantizar la no repetición, tras el derrocamiento de la dictadura de Somoza y el fin del período revolucionario con la pérdida de las elecciones en 1990, ha sido uno de los factores determinantes en el fracaso del tránsito hacia una democracia sostenible y estable en Nicaragua. Como afirma Roque Moreno Fonseret, en su análisis de las transiciones democráticas en América Central, la verdad fue vista en estos procesos no como base, sino como obstáculo para la consecución de la paz. Sin embargo,

sin justicia ni reparación es difícil alcanzar la reconciliación. Ésta solo puede conseguirse tras completar un ciclo reparador integrado por el conocimiento de la verdad y la aplicación de la justicia en favor de las víctimas, que incluye la reparación, la rehabilitación y medidas de no repetición. Solo al final de este ciclo puede existir el perdón y el reencuentro de la sociedad. En definitiva, no puede existir superación del pasado ni reconciliación sin derecho penal (Moreno y López, 2018: 203).

6 La CICIG fue creada el 12 de diciembre de 2006, por acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala, ratificado posteriormente por el Congreso guatemalteco el 1° de agosto del 2007.

Consenso constitucional y proyecto de nación

La fundación de un Estado de Derecho, lograda a través del desmontaje del aparato legal de dominación de la dictadura y la aprobación de una nueva Constitución Política que garantice el funcionamiento de instituciones democráticas, es la clave para salir del círculo vicioso en que históricamente ha girado Nicaragua sin transitar hacia ninguna parte. Además, como ya se ha expresado, es necesario, antes que nada, una ciudadanía despierta, vigilante y militante, presta a contribuir en las tareas del Estado, a llenar creadoramente los espacios de participación y a denunciar los abusos e ilegalidades.

Un consenso constitucional, expresión jurídica de un proyecto de nación, es el punto de partida para el consenso traslapado más amplio que sustenta a las sociedades liberales social democráticas. Las mismas que han logrado desarrollarse y ofrecer a sus ciudadanos una vida digna en un marco de amplias libertades. No obstante, en la búsqueda de este consenso alrededor del proyecto de nación, de esa Nicaragua posible que durante años ha propugnado el filósofo y maestro Alejandro Serrano Caldera (Serrano y del Romero, 2007), se enfrenta a otro obstáculo. El Frente Sandinista de Liberación Nacional, nacido durante la Guerra Fría, fue concebido como una organización política militar, que ha considerado la violencia como un medio legítimo para conquistar y retener el poder.

Nunca estuvo la democracia entre los objetivos de la revolución encabezada por el FSLN en los años 80. Gran parte de la izquierda latinoamericana, y mundial, al rechazar con justedad las democracias de opereta de las dictaduras militares, rechazaron la democracia en su conjunto, aquella formal apellidada de “burguesa” y el régimen de libertades y garantías defendido en las Constituciones: tiraron el agua sucia de la bañera con todo y el niño. La democracia que se tenía como modelo era la del famoso centralismo democrático de Lenin, que jamás funcionó en la práctica y que había sido diseñado para un régimen de un solo partido.

Con la caída del muro de Berlín y el fin de la URSS como telón de fondo, no es hasta que se pierden las elecciones de 1990 que la parte más lúcida del sandinismo toma conciencia de la orfandad y el enorme vacío ideológico. Es decir, del costosísimo olvido de los planteamientos originales de la revolución, entre los que se encontraban la plena vigencia de una democracia de ciudadanos y no de militantes de un partido, un régimen de libertades con justicia donde se respetase la propiedad privada y el Estado asumiese sus responsabilidades sociales. No, por el contrario, un socialismo burocrático de Estado. Un verdadero no alineamiento y no la conversión del país en un exportador de revoluciones y peón en el enfrentamiento de las superpotencias.

Otra parte del FSLN, encabezada por Daniel Ortega, prometió continuar gobernando “desde abajo”; no vaciló en recurrir a la violencia, la asonada y las

huelgas salvajes como chantaje para legalizar el robo de “la piñata”, conservar y agrandar cuotas de poder y garantizar su impunidad. Es la parte que se apropió del partido y, gracias a los pactos con los liberales encabezados por Arnoldo Alemán, logró en 2007 regresar al poder. ¿Puede una democracia tolerar a sus propios enemigos, sobre todo cuando estos no renuncian a la violencia para lograr sus objetivos políticos, consistentes en la destrucción de la misma democracia? Si los remanentes de ese FSLN, no comprometidos en crímenes de lesa humanidad, tienen interés en conservar un espacio en el futuro juego democrático, deberán apartar a la familia dictatorial, saldar sus cuentas con la justicia y renunciar a la violencia, aceptando la competición electoral como único medio para disputar el poder.

Conclusiones

- El gran reto del movimiento cívico-político desencadenado a partir del 18-A no solamente es terminar con la dictadura Ortega-Murillo, sino lograr una transición democrática con justicia, que garantice estabilidad y sostenibilidad a un nuevo sistema democrático.
- Las causas profundas del fracaso en los repetidos intentos por salir del círculo vicioso de la dictadura y la guerra en Nicaragua son prepolíticas. Estas causas se relacionan con la debilidad de la sociedad y la ausencia en ella del sistema de vigencias, del cual emana y se sustenta el poder civil, que sostiene estructuras económicas sociales injustas y ha visto en los caudillos y gobiernos dogmáticos la solución de los problemas seculares. El carácter cívico y pacífico de la rebelión desencadenada a partir del 18-A indica que la ausencia de dicho sistema de vigencias se encuentra en proceso de cambio.
- En términos eminentemente prácticos, el problema se ha concentrado en el control de las urnas y las armas. Una de las claves para la solución del problema consistirá, por tanto, en eliminar el control que un caudillo o un partido político ejerza o pueda ejercer sobre los aparatos electoral y militar.
- Más allá de las reformas electorales urgentes, encaminadas a garantizar unos estándares mínimos de transparencia, igualdad, legalidad y confianza en los resultados para unas elecciones antes o en el 2021, se debe instaurar un nuevo sistema electoral democrático. Este requiere eliminar el control bipartidista de las estructuras administrativas y territoriales, además de establecer un sistema de justicia electoral, actualmente inexistente, que garantice el control de la legalidad de los actos y decisiones por la vía jurisdiccional de una instancia jurídica independiente; para ello, el

derecho comparado ofrece diferentes modelos. Igualmente, se considera necesaria una ley de partidos políticos. Un nuevo sistema electoral es inseparable de una reforma al actual sistema judicial.

- La pérdida de legitimidad y confianza de la ciudadanía en la actual Policía Nacional, sumada al involucramiento de esta en crímenes de lesa humanidad, con el apoyo de bandas paraestatales, obliga a plantearse una reestructuración a fondo o desmantelamiento de este cuerpo armado. Este deberá ser sustituido por uno nuevo que se sustente en bases democráticas y respetuosas de los derechos humanos. Es posible solicitar con este fin a la ONU una fuerza internacional de estabilización.
- El actual Consejo Militar del Ejército de Nicaragua y su Comandante en Jefe, tras la elección de un nuevo gobierno democrático, deben ser llamados a retiro. El Ejército, sin embargo, debe jugar un papel de primera importancia en la transición democrática, apoyando la estructuración de un nuevo sistema de seguridad ciudadana. El debate acerca de su existencia o las condiciones de su eventual continuidad es insoslayable y deberá llevarse a cabo bajo condiciones de estabilidad y seguridad democráticas, con el auxilio de una consulta plebiscitaria.
- El problema del sistema judicial no estriba tanto en la deficiencia de normativas como en la calidad de las personas que lo integran, su falta de independencia y su apego a las directivas partidarias. El control ejercido por Ortega en la Corte Suprema de Justicia se remonta al pacto con Arnoldo Alemán y las reformas constitucionales del año 2000. Como han reconocido las organizaciones internacionales de protección de los derechos humanos, el sistema de justicia de Nicaragua, a partir de los sucesos del 18-a, se constituyó en una pieza más del esquema de violación a los derechos humanos, a través de la criminalización de las personas que participaron en las protestas. Una reforma parcial o total a la Constitución podría servir para poner fin a la eventual continuidad del control de Ortega sobre ese poder del Estado, tras la elección de un nuevo gobierno democrático.
- La necesaria justicia transicional para el logro de una paz y reconciliación efectivas no será posible hasta tanto no exista una verdadera transición democrática e instituciones capaces para llevarla a cabo; en particular, un gobierno y un sistema judicial independiente y democrático.
- La participación del FSLN en un futuro sistema democrático debería estar sujeta a la separación de Ortega y Murillo de ese partido político. Asimismo, del reconocimiento ante la justicia de las responsabilidades por los delitos cometidos y la renuncia a la violencia como instrumento político en la disputa del poder.

- Proscribir la violencia, fomentar el respeto a las diferencias, erradicar el autoritarismo, alentar la tolerancia, la crítica y el debate constructivo, generar una cultura democrática es también parte de los grandes retos que se enfrentan. Para esa tarea es imprescindible la reforma del sistema educativo en todos sus niveles y la recuperación de la autonomía universitaria, secuestrada por propagandistas y burócratas corruptos, muchos de ellos cómplices de los asesinatos de estudiantes. Es el mejor homenaje que se podría rendir a los centenares de jóvenes asesinados; el monumento más alto y duradero en memoria de los héroes de abril.

BIBLIOGRAFÍA

- Aranguren, José Luis. 1963. *Ética y política*. Madrid: Ediciones Guadarrama.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 2000. *Ley de reforma parcial a la constitución política de la República de Nicaragua*.
- _____. 2005. *Ley de carrera judicial*.
- _____. 2007. *Código Penal*.
- _____. 2012. *Ley Electoral*.
- _____. 2014a. *Ley de Reformas y Adiciones a la Ley no. 181, "Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar*.
- _____. 2014b. *Código de Organización, jurisdicción y previsión social militar, con sus reformas incorporadas*.
- _____. 2014c. *Ley de organización, funciones, carrera y régimen especial de seguridad social de la Policía Nacional*.
- _____. 2018a. *Ley contra el lavado de activos, el financiamiento al terrorismo y el financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masiva*.
- _____. 2018b. *Ley de justicia constitucional*.
- _____. 2019. *Ley de Amnistía*.
- Bobbio, Norberto. 1997. *El tercero ausente*. Madrid: Ediciones Cátedra, S. A.
- Confidencial. 2019, 20 de agosto. *IPSM: el grupo de negocios del Ejército*.
- Díaz Revorio, Francisco Javier. 2009. "Justicia constitucional y justicia electoral: un examen comparado México-España". *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 13: 223-266.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). 2018. *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo del 2018*.
- Jarquín, Edmundo, Elvira Cuadra, Julio Icaza, José Antonio Peraza, Uriel Pineda, Guillermo Rothschild y Enrique Sáenz. 2016. *El Régimen de Ortega: ¿una nueva dictadura familiar en el continente?* Managua: PAVSA.

- La Prensa. 2019, 22 de julio. *Experto en seguridad afirma que próximo gobierno tendrá que fundar una nueva fuerza policial.*
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). 2018. *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (18 de abril-18 de agosto de 2018) sobre Violaciones de Derechos Humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua.* <https://www.ohchr.org>.
- _____. 2019. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, presentado al Consejo de Derechos Humanos, sobre la situación de Nicaragua durante el período del 19 de agosto de 2018 al 31 de julio de 2019.* Documento A/HRC/42/18.
- Mariás, Julián. 1973. *Sobre Hispanoamérica.* Madrid: Editorial Revista de Occidente.
- Rawls, John. 1995. *Liberalismo político.* México D.F.: FCE-UNAM.
- Real Academia de la Lengua Española. 2019. “Justicia transicional”. *Diccionario del español jurídico.* <https://dej.rae.es/lema/justicia-transicional>.
- Serrano Caldera, Alejandro y Armando del Romero Guerrero (eds.). 2007. *La Nicaragua posible: hacia un proyecto de nación. Reflexiones desde la universidad.* Managua: Editorial Hispamer.
- Stimpson, Henry Lewis. 1927. *American policy in Nicaragua.* New York: Charles Scribner’s Sons.
- Moreno, Roque y Payá López (eds.). 2018. *Memoria y justicia transicional en Europa y América Latina.* Granada, España: Editorial Comares, S. L.
- Zovatto, Daniel. 2006. “Regulación de los partidos políticos en América Latina”. *Diálogo Político. Konrad-Adenauer-Stiftung* 23(4): 12-39.

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