



EL RÉGIMEN DE ORTIZ

Edmundo Jarquín
Coordinador y coautor

Elvira Cuadra

Julio Icaza

José Antonio Peraza

Uriel Pineda

Guillermo Rothschild

Enrique Saenz

¿Una nueva dictadura familiar en el continente?

**EL RÉGIMEN
DE ORTEGA**

**¿UNA NUEVA DICTADURA
FAMILIAR EN EL CONTINENTE?**

EDMUNDO JARQUÍN
COORDINADOR Y COAUTOR

COAUTORES

ELVIRA CUADRA L.
JULIO ICAZA G.
JOSÉ ANTONIO PERAZA C.
URIEL PINEDA Q.
GUILLERMO ROTHSCHUH V.
ENRIQUE SÁENZ N.

Managua, Nicaragua
Octubre de 2016

Título: *El régimen de Ortega*
/ ¿Una nueva dictadura familiar en el continente?

Autor: Edmundo Jarquín y otros.

Edición, diagramación y control de calidad: PAVSA

Managua, octubre de 2016

N

320.9

R335 El Régimen de Ortega: ¿una nueva dictadura familiar en el continente? / Edmundo Jarquín... [et al.] —1a ed.— Managua: PAVSA, 2016
254 p.

ISBN: 978-99964-42-18-6

1. NICARAGUA-POLÍTICA Y GOBIERNO,
[1990- 2016]-ENSAYOS 2. ELECCIONES-NICARAGUA
3. PARTIDOS POLÍTICOS-NICARAGUA

CONTENIDO

Introducción / <i>Edmundo Jarquín C.</i>	7
Construcción democrática revertida y pervertida / <i>Edmundo Jarquín C.</i>	17
Fin del estado de derecho: principales reformas constitucionales y legislativas / <i>Julio Icaza Gallard</i>	65
Colapso del sistema electoral / <i>José Antonio Peraza C.</i>	116
El nuevo protagonismo militar: Fuerzas armadas y poder / <i>Elvira Cuadra Lira</i>	141
Protesta y represión: el monopolio privado de la violencia / <i>Uriel Pineda</i>	160
Asedios a la libertad de expresión / <i>Guillermo Rothschuh Villanueva</i>	186
La gestión económica: ¿Despilfarro de oportunidades? / <i>Enrique Sáenz</i>	209

Todo puede pasar aquí, menos que el Frente Sandinista pierda el poder. Me es inconcebible la posibilidad del retorno de la derecha en este país.

Yo le decía a Daniel Ortega: ...hombre, podemos pagar cualquier precio, digan lo que digan..., digan lo que digan, hagamos lo que tengamos que hacer..., el precio más elevado sería perder el poder...

(Declaración del comandante Tomás Borge Martínez, subsecretario general del FSLN)*

* Declaración a Telesur el 26 de julio de 2009.

INTRODUCCIÓN

Tomás Borge, el fallecido comandante de la Revolución Sandinista, se equivocó y acertó en su arrogante declaración con la que se inicia este libro.

Se equivocó, porque desde 2007 cuando Daniel Ortega retornó a la presidencia de Nicaragua, y mientras su propaganda tilda de «derecha» a todo lo que políticamente se le opone, desde las posiciones más conservadoras ha consolidado un proyecto personal de poder por el poder, de poder por el dinero y de dinero por el poder.

Se equivocó, también, porque habla de un Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) que ya no existe como proyecto político-ideológico, sino como una maquinaria de poder, enquistada en el Estado y «privatizada» por Ortega y su familia. Hoy, en Nicaragua, es cada vez más frecuente hablar del orteguismo, en relación al FSLN, que de sandinismo.

Acertó en cuanto a la perpetuidad, porque Ortega ha demostrado que no piensa abandonar el poder, más bien lo ha venido organizando de manera personal, familiar y con pretensión dinástica.¹ Para esto, ha eliminado toda posibilidad de alternancia democrática en el poder. Sus recientes decisiones: ha eliminado la posibilidad de que la oposición

-
1. Stephen Kinzer, quien fuese corresponsal de *The New York Times* en Nicaragua y escribiera uno de los libros más conocidos sobre la revolución sandinista (*Hermanos de sangre. Vida y guerra en Nicaragua*), publicó en *The Boston Globe* (17 de agosto de 2016) un artículo titulado «Dinastías peligrosas», a propósito del nombramiento que hizo Ortega de su esposa como candidata a vicepresidenta para los comicios en noviembre de 2016. Ahí Kinzer señala que «ahora Nicaragua está reclamando su título como campeón del hemisferio en tiranías familiares».

participe en las elecciones de noviembre de 2016 y ha nombrado a su esposa como candidata a la vicepresidencia, confirman lo anterior.

Daniel Ortega ha consolidado un poder personal y familiar, como nadie antes en la historia moderna de Nicaragua, incluido los Somoza. Ha constituido un régimen sultanístico, en que la voluntad e intereses del sultán se confunden con los del Estado. Como lo señalan Linz y Stephan, «La realidad esencial en un régimen sultanístico es que todos los individuos, los grupos y las instituciones están permanentemente sujetos a la intervención impredecible y despótica del sultán, y por tanto todo el pluralismo es precario».²

A la vez, Ortega ha desperdiciado una singular oportunidad para impulsar el desarrollo económico y consolidar las posibilidades de relevo político pacífico y democrático, en el segundo país más pobre de América Latina, y uno de los que tiene menos tradición democrática.

De la naturaleza del gobierno de Ortega trata este libro. Como señala el profesor Salvador Martí I Puig, de la Universidad de Girona, la vuelta de Daniel Ortega al poder «no ha supuesto ni la vuelta a un régimen revolucionario con tintes socialistas ni tampoco la continuidad del sistema liberal democrático que se instauró después de las elecciones de 1990».³

Desde que el presidente Hugo Chávez acuñó la frase: «Socialismo del siglo XXI», el gobierno de Ortega ha sido asociado con el mismo y con los regímenes políticos de algunos países, típicamente Bolivia y Ecuador, además de Venezuela, en los que casi simultáneamente con el regreso de Ortega a la Presidencia de Nicaragua (2007), se dio al ascenso al poder de los presidentes Evo Morales en Bolivia (2006) y Rafael Correa en Ecuador (2007). La asociación se ha visto reforzada porque todos esos países son miembros prominentes, junto a Cuba,

2. Linz, Juan J. y Stephan, Alfred (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Juan J. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.

3. (2016): «Nicaragua: Desdemocratización y Caudillismo». *Revista de Ciencia Política*, Volumen 36, n.º 1. Santiago de Chile.

del ALBA,⁴ organización de la que forman parte, además de los mencionados, siete países caribeños más.

Hay otro denominador común entre el gobierno de Ortega y los asociados al «Socialismo del siglo XXI»: su naturaleza autoritaria,⁵ y que además comparten, en mayor o menor medida, un discurso antiliberal (en el sentido democrático), anticapitalista (matizándolo de salvaje), y antimperialista (con la mano cargada a los Estados Unidos, pero también a Europa). Como se verá en este libro, no son muchas más las asociaciones entre el gobierno de Ortega y el de esos países, en especial Venezuela, cuyo gobierno ha sido uno de los factores fundamentales de la consolidación autoritaria de Ortega. En el capítulo uno del libro se examina las similitudes y diferencias entre el régimen de Ortega y los de Bolivia, Ecuador y Venezuela, así como la evolución, a grandes trazos, del proyecto autoritario y conservador de Ortega, y se verá como además de ciertos elementos retóricos del discurso las diferencias son bastante mayores que las coincidencias, y entre esas diferencias, se encuentra la naturaleza «sultanística» del régimen de Ortega.

En 2015 se cumplieron 25 años del inicio —con las elecciones de febrero de 1990, que pusieron fin a la guerra civil en que derivó la revolución sandinista— de una transición política que fue un proceso de construcción de la democracia⁶ en un país donde nunca la hubo en su

-
4. El acrónimo oficial actual es ALBA-TPC (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América -Tratado de Comercio de los Pueblos). Originalmente, cuando fue fundada por Cuba y Venezuela en 2004, el ALBA significaba Alianza Bolivariana para América.
 5. *Dictadura del siglo XXI*, tituló su libro el expresidente del Ecuador, Osvaldo Hurtado (2012), refiriéndose a estos gobiernos. Quito: Paradiso Editores.
 6. En el libro *La Política Importa: democracia y desarrollo en América Latina* (BID e IDEA, varios autores, edición revisada de 2006. Washington, D.C.) a propósito de los procesos de transición democrática en América Latina, se propone una distinción entre aquellas que pueden ser consideradas de «recuperación democrática» (como Chile, Uruguay) y otras en que se trata de procesos de «construcción democrática» por carencia

sentido moderno. Ortega ha revertido totalmente ese proceso de construcción democrática, pero no en un regreso al proceso revolucionario de los años 80, con sus transformaciones, ilusiones y sueños, así como contradicciones, complejidades y conflictos, sino a una actualización de los despotismos que poblaron la historia de Nicaragua en el siglo XX, ahora en las circunstancias del siglo XXI.

La transición política que se inició en 1990 ha sido analizada desde diversos ángulos. Una visión de la misma, desde la interioridad del gobierno de la presidenta Violeta Chamorro que se inició el 25 de abril después de haber derrotado a Ortega en las elecciones de febrero de ese año, es la de Antonio Lacayo Oyanguren.⁷ En su libro propone una tipología de la transición en torno a tres grandes desafíos que enfrentó ese gobierno: de la guerra a la paz; de un gobierno revolucionario, con un partido hegemónico (FSLN), a la democracia liberal; y de una economía fuertemente estatizada a una de mercado, abierta. Todo ello, por cierto, en un momento de franca hegemonía, después del fin de la guerra fría y de la crisis latinoamericana de los 80, del conocido como Consenso de Washington, a cuyo predominio ideológico e instrumental en términos de políticas económicas y de transformaciones estructurales prácticamente ningún país de la región escapó.

Los tres desafíos que señala Lacayo se alcanzaron de manera significativa. En este libro se propone una tipología complementaria de la transición, que ayuda a entender mejor al régimen político que Ortega ha venido imponiendo desde 2007. Como una consecuencia de la triple transición que analiza Lacayo, en 1990 en Nicaragua se inició un proceso

histórica significativa de institucionalidad y cultura democrática, que sería el caso de Nicaragua (Capítulo 1, «El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina, 1950-2005» de Edmundo Jarquín y Koldo Echebarría).

7. Lacayo fue ministro de la Presidencia en el gobierno de Violeta Chamorro, y como tal tuvo un papel protagónico en toda la transición y el gobierno. Su libro de 2005 es una memoria muy detallada y compleja de esos muy difíciles años. *La difícil transición nicaragüense. En el gobierno con doña Violeta*, Colección Cultural de Centroamérica. Serie Ciencias Humanas n.º 12.

político fundacional, y no refundacional, porque en Nicaragua prácticamente no había existido, de un Estado democrático moderno.

Ese proceso, complejo y difícil por la polarización posterior a la revolución y la guerra civil, se dio en torno a tres grandes ejes. En primer lugar, el establecimiento efectivo de un Estado de Derecho Democrático, con independencia entre los poderes del Estado y, para los efectos prácticos, sin subordinación del sistema judicial al Poder Ejecutivo, que salvo breves intervalos históricos fue ejercido por un caudillo dictatorial. En segundo lugar, el establecimiento de un sistema electoral confiable, creíble y verificable desde el punto de vista democrático. Antes de las elecciones de 1990, las únicas elecciones del siglo XX no cuestionadas en sus resultados fueron las de 1928 y 1932, bajo una vergonzosa intervención militar de los Estados Unidos y, en los hechos, administradas por el ejército de ocupación. En tercer lugar, la desprivatización del monopolio de la fuerza o la violencia, elemento esencial de las raíces del Estado moderno. Antes del período analizado, el monopolio de la fuerza estuvo privatizado por un caudillo o un partido político: yendo hacia atrás, Ejército Popular Sandinista (EPS), absolutamente identificado con la revolución, el FSLN y sus órganos de dirección; antes, Guardia Nacional, devenida en ejército privado, pretoriano, de la dictadura dinástica de los Somoza, sin ningún margen de autonomía en relación con la dinastía al extremo de que se inmoló y desapareció con la misma; anteriormente, ejército conservador o liberal, según el gobierno o caudillo de turno, con algunos episodios, brevísimos, y bajo ocupación de los Estados Unidos, de intentos de subordinar el monopolio de la fuerza a la ley.⁸

8. El ejemplo más notable del siglo XX fue, bajo supervisión y administración norteamericana, la constitución de la Guardia Nacional, en la inflexión de los años 20 a 30, documentada y analizada por el politólogo Richard Millet en su libro *Los Guardianes de la Dinastía* (1979). San José de Costa Rica: Editorial Educa, San José de Costa Rica, 1979. Dos libros recientes también analizan ese proceso. *Tacho Somoza y su poder (1933-1936)* de Jorge Eduardo Arellano (2016). Managua: JEA editor y *Anastasio Somoza García: un dictador made in USA* de Terno MacRenato (2016). Managua: Editorial Amerrisque.

Ese triple y vinculado proceso político de construcción de un Estado democrático moderno ha sido revertido por Ortega. Analizar y documentar esa reversión es el objetivo de los capítulos dos, tres y cuatro de este libro, a cargo de Julio Icaza Gallard, José Antonio Peraza y Elvira Cuadra, respectivamente. En el capítulo dos, Icaza analiza las transformaciones constitucionales y sus antecedentes inmediatos, que han conducido a una erosión total del Estado de Derecho, que penosa y complejamente se había venido cimentando en la década y media precedente al regreso de Ortega a la Presidencia de la República.

En el capítulo tres, Peraza analiza el colapso del sistema electoral desde el abierto y grosero fraude en las elecciones municipales de noviembre de 2008,⁹ pasando por las elecciones generales de 2011 cuyos resultados, como señalaron diversas misiones de observación electoral, fueron imposibles de verificar. Peraza concluye con las restricciones impuestas al proceso electoral de noviembre de 2016 en que para todos los efectos prácticos el FSLN, con Ortega de candidato a presidente y su esposa de candidata a vicepresidenta, participará sin ninguna competencia opositora.

Elvira Cuadra explica en capítulo 4 el proceso de deterioro de la institucionalidad del Ejército y la Policía Nacional, como contracara de su creciente subordinación a la voluntad personal de Ortega. La lectura de este capítulo, junto con el primero, del suscrito, y el quinto, de Uriel Pineda, permiten apreciar el peligrosísimo proceso de «reprivatización» del monopolio de la fuerza en Nicaragua, que ha sido el principal factor explicativo de sus repetidos episodios de confrontación violenta y de intervenciones extranjeras. En el capítulo de Uriel

9. Cuando en junio de 2014 se reeligieron los magistrados del Consejo Supremo Electoral (CSE) responsables de todos los fraudes electorales, el Centro Carter emitió un comunicado en el cual se señala que «bajo el liderazgo de las autoridades electorales recién reelectas, con excepción de sus dos nuevos miembros, la imagen y credibilidad del CSE, así como los estándares democráticos y electorales en Nicaragua decayeron significativamente tras el fraude comprobado en las elecciones municipales de 2008».

Pineda se analiza, también, la sistemática violación de los derechos humanos y el acoso a las organizaciones de la sociedad civil.

En Nicaragua se comenta que Fidel Castro, en ocasión del regreso de Ortega a la Presidencia, le dio un consejo. Si la versión es o no verdadera resulta irrelevante, porque lo supuestamente aconsejado se parece tanto a la realidad que resulta creíble: «entiéndete con los gringos, entiéndete con los empresarios, y no des elecciones libres». Habría que agregar: elimina la libertad de expresión. En el capítulo 6, Guillermo Rothschuh explica la versión orteguista del asedio a esa libertad tan fundamental para una sociedad democrática. Ese asedio, como se verá, ha incluido agresiones físicas contra medios y periodistas. Como lo señala Rothschuh «el problema de fondo sobre la libertad de expresión sigue siendo creer que como en Nicaragua no hay periodistas detenidos y los medios no han sido ocupados *manu militari*, esta libertad se practica sin tropiezos».

El gobierno de Ortega que se inició el 10 de enero de 2007 no solamente ha revertido ese proceso de modernización política de Nicaragua, acumulando las condiciones de conflicto y confrontación, incluso violenta, que ha caracterizado la historia de Nicaragua, sino que ha desperdiciado una singular oportunidad para remover los obstáculos estructurales al desarrollo económico y social de Nicaragua, y remontar los enormes déficits sociales que se acumularon en años de conflictos y guerras.

En efecto, Ortega inició su gobierno en mejores condiciones macroeconómicas que cualquier otro gobierno en las casi cuatro décadas precedentes. A diferencia del gobierno con el cual se inició la revolución sandinista en 1979, con una economía seriamente deteriorada después de la insurrección y la guerra previa al derrocamiento de Somoza, y de las transformaciones y consecuencias de la guerra civil y el bloqueo de los años 80, con el cual tuvieron que lidiar los gobiernos que sucedieron a la revolución a partir de 1990, Ortega heredó una economía en sólido crecimiento, con superávit fiscal, drástica reducción de la deuda externa, cuyo servicio ya representaba menos del 8% del presupuesto nacional, y totalmente reinsertada en los flujos

de crédito y comercio internacional.¹⁰ Y como si fuese poco, a esas condiciones tan positivas se agregó la generosa cooperación petrolera venezolana, un crecimiento acelerado de las remesas de los emigrantes, un largo período de bajísimas tasas de interés internacional y el primer *boom* sincronizado de todos los precios de exportación de la historia de Nicaragua. Esa oportunidad ha sido desperdiciada por Ortega, quien en casi una década de gobierno no ha reducido significativamente la pobreza y tampoco ha removido los principales obstáculos estructurales al desarrollo, como lo analiza Enrique Sáenz en el último capítulo de este libro.

Entre el capítulo de Sáenz y el capítulo uno, de mi autoría, se configura el perfil corporativo del gobierno de Ortega, quien al estilo de la dinastía Somoza ha construido una relación privilegiada con la élite económica que una vez más ha caído en el «irresistible encanto del poder autoritario», del que hablan Acemoglu y Robinson en su famoso libro.¹¹ A la vez Ortega, quien ha creado su propio grupo económico, ha logrado que los empresarios se ocupen de sus negocios, mientras él se ocupa de los propios... y de la política.¹²

Aunque se esbozan en el capítulo 1 y en otras secciones, este libro hubiese requerido análisis más extensos de cuatro grandes temas que ayudarían a completar el perfil extremadamente conservador y reaccionario del gobierno de Daniel Ortega: su posición en términos de equidad de género; la reversión del proceso de descentralización y participación ciudadana; la corrupción, incluyendo la privatización de

10. Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (Fundes), (mayo de 2007). *Evolución económica nicaragüense. Midiendo la economía nicaragüense a través de los cambios de gobierno. ¿En qué condiciones recibe cada presidente el país?*

11. Acemoglu, Daren y Robinson, James A. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza* (2.^a ed.). Ediciones Deusto.

12. Pese a que el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) formuló desde inicios del gobierno de Ortega, además de una agenda técnica-económica, una agenda política-institucional.

la mayor parte de la cooperación petrolera venezolana; y la hasta ahora propaganda ilusionista del proyecto de canal interoceánico, cuya concesión fue otorgada al empresario Wang Jing en un trámite legislativo apurado, de pocos días, en abierta violación a normas constitucionales y legales que resguardan la soberanía nacional y los derechos de propiedad, y con total indiferencia a preocupaciones medioambientales de amplios sectores nacionales y de la comunidad internacional.

Los autores del libro discutimos sobre cómo titularlo y subtitularlo. Teníamos en cuenta, como se señala en el capítulo 1, que «desde el punto de vista del análisis político académico se han venido realizando diferentes esfuerzos para caracterizar estos regímenes autoritarios que progresivamente se implantaron en varias partes del mundo, al fin de la Guerra Fría. Desde democracias iliberales, como las llamó Fareed Zakaria muy al inicio de la posguerra fría,¹³ pasando por democracias autoritarias, autoritarismo competitivo,¹⁴ hasta dictaduras del siglo XXI, como las denominó el expresidente de Ecuador, Osvaldo Hurtado».¹⁵ Pero a partir de las últimas decisiones de Ortega, que eliminan toda posibilidad de observación electoral, pese a estar establecida en la ley¹⁶ y cancelan las personerías jurídicas de las pocas opciones partidarias que tenían la oposición para concurrir, pese a las limitaciones existentes que se analizan en los capítulos de este libro, a las elecciones programadas para el 6 de noviembre de 2016, y el nombramiento de su esposa como su candidata a la Vicepresidencia

13. Zakaria, Fareed (diciembre de 1997). «The Rise of Illiberal Democracy». *Foreign Affairs*.

14. Levitsky, Steven and Way, Lucan A. (2002). «Elections Without Democracy. The rise of competitive authoritarianism». 13 (2). *Journal of Democracy*.

15. Osvaldo Hurtado, libro citado antes.

16. «Observadores sinvergüenzas. Aquí se acabó la observación, que se vayan a observar a otros países», dijo a inicios de junio (2016) refiriéndose a la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE), en el Congreso del FSLN en que se le proclamó candidato a la Presidencia por séptima vez.

en unas «elecciones» que recuerdan las modalidades de sistemas de partido único¹⁷ de algunos países europeos del antiguo bloque soviético, resultó evidente el creciente autoritarismo del régimen político que enfrentamos los nicaragüenses, y decidimos que el subtítulo fuese en interrogantes: ¿Una nueva dictadura familiar en el continente?, y dejamos a los lectores el juicio sobre la naturaleza del régimen.

Esperamos que este libro contribuya a entender esa naturaleza que, como hemos señalado antes, forma parte de la historia del despotismo en Nicaragua, y que también contribuya a un debate necesario entre todas y todos los nicaragüenses sin excepción, para la recuperación de su interrumpida construcción democrática.

Edmundo Jarquín C.

Agosto de 2016

17. A raíz del despojo de la personería jurídica del Partido Liberal Independiente (PLI), en cuya casilla electoral participaría la oposición política a Ortega unificada en la Coalición Nacional Democrática (CND), la Conferencia de los Obispos Católicos emitió un comunicado el 14 de junio de 2016 en el cual se señala: «Todo intento por crear condiciones para la implantación de un régimen de partido único en donde desaparezca la pluralidad ideológica y de partidos políticos es nocivo para el país, desde el punto de vista social, económico y político».

CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA REVERTIDA Y PERVERTIDA

Edmundo Jarquín C.

La revolución no trajo la justicia anhelada para los oprimidos, ni pudo crear riqueza y desarrollo; pero dejó como su mejor fruto la democracia, sellada en 1990 con el reconocimiento de la derrota electoral, y que como paradoja de la historia es su herencia más visible, aunque no su propuesta más entusiasta; y otros frutos que siguen allí, inadvertidos, bajo el alud de la debacle que enterró también los sueños éticos, sueños que, no tengo duda, volverán tarde o temprano a encarnar en otra generación que habrá aprendido de los errores, las debilidades y las falsificaciones del pasado.¹

I. INTRODUCCIÓN

A inicios de 1998 escribí lo siguiente: «Los nicaragüenses, que hemos sido una de las sociedades latinoamericanas más profunda y radicalmente desgarradas por nuestras pasiones y odios políticos; por nuestras rivalidades personales, familiares y regionales, que nos han conducido a los mayores excesos de guerras civiles e intervenciones foráneas —siempre, invitadas o al menos con la complicidad de nosotros mismos— hemos tendido a ver nuestra historia con el prisma de nuestra radical intolerancia: hay historia liberal, en la que los villanos son los conservadores; historia conservadora, es decir, escrita por los

1. Sergio Ramírez Mercado, escritor, exvicepresidente del gobierno sandinista de los años 80. Introducción de *Adiós muchachos. Una memoria de la revolución sandinista* (1999). Editorial Aguilar, p. 17.

conservadores, en la que todos los males recaen sobre los liberales; historia antisandinista, en la que no cabe el menor asomo de bondad en la lucha del general Sandino y sus seguidores; finalmente, historia escrita desde la óptica del FSLN, en la que todo lo que no era FSLN es malo o inexistente.

Si las generaciones actuales no toman apropiadas lecciones de esa recurrencia bárbara y cortan con ella de un tajo asegurando que la construcción democrática que vive Nicaragua no se revierta, entraremos al siglo XXI prisioneros de los fantasmas y horrores de nuestro nada envidiable pasado».²

Continuaba:

«Eso ocurrió en el tránsito del siglo XIX al siglo XX y eso podría ocurrir en el próximo cambio de siglo y de milenio si no aprendemos especialmente de la historia de la segunda mitad del siglo XX. A finales del siglo XIX, después de treinta años de progreso no pudimos hacer el tránsito de la República oligárquica a una República más representativa; derivamos a dictaduras y guerras civiles que frustraron el progreso alcanzado. Tenemos ahora una genuina oportunidad democrática. No debemos desaprovecharla».

Lamentablemente, la hemos desaprovechado.

Mientras escribía lo anterior, a oscuras se gestaban negociaciones que terminaron en acuerdos entre el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), que se legalizaron en 2000, en las reformas a la *Constitución Política* y ley electoral, impulsadas por los líderes de ambas organizaciones políticas, Daniel Ortega y Arnoldo Alemán, y que han terminado con la oportunidad de construcción democrática de la cual poco tiempo antes escribía con tanta esperanza.

2. Jarquín C., Edmundo (enero de 1998). *Pedro Joaquín: ¡Juega!*, Perfil histórico-biográfico de Pedro Joaquín Chamorro Cardenal, Managua: Editorial Anamá.

Mejor aún, Daniel Ortega, reviviendo la historia de intolerancia y confrontación, la ha destruido. Como se anotó en la introducción, desde que Ortega regresó a la Presidencia de la República en enero de 2007, ha revertido el proceso de construcción democrática que de alguna manera se había iniciado con la revolución sandinista de los años 80 y, de forma particular, con las elecciones de febrero de 1990, a través de las cuales se puso fin a la guerra civil de esos años.

¿Cómo calificar el régimen que ha instaurado Ortega? Desde el punto de vista del análisis político académico se han venido realizando diferentes esfuerzos para caracterizar estos regímenes autoritarios que progresivamente se implantaron en varias partes del mundo, al fin de la Guerra Fría. Desde democracias iliberales, como las llamó Fareed Zakaria muy al inicio de la posguerra fría,³ pasando por democracias autoritarias, autoritarismo competitivo,⁴ hasta dictaduras del siglo XXI, como las denominó el expresidente de Ecuador, Osvaldo Hurtado.⁵ El politólogo español Salvador Martí i Puig, en la conclusión del ensayo que hemos citado en la introducción, indica que «es difícil de clasificar el sistema político que hoy impera en Nicaragua, si bien, podría clasificarse como una actualización del viejo caudillismo latinoamericano por medio del control de los medios de comunicación y del despliegue de políticas sociales focalizadas, con ingredientes de familismo amoral».⁶

Pero, independientemente de los legítimos esfuerzos de clasificación académica, el régimen de Ortega, que en adición a las irregularidades y fraudes de elecciones anteriores ha cancelado toda posibilidad

-
3. Zakaria, Fareed (noviembre-diciembre de 1997). «The Rise of Illiberal Democracy». *Foreign Affairs*.
 4. Levitsky, Steven and Way, Lucan A. «Elections Without Democracy. The rise of competitive authoritarianism». *Journal of Democracy* 13 (2).
 5. Hurtado, Osvaldo (2014). *Dictaduras del Siglo XXI. El caso ecuatoriano*. Cuarta edición actualizada. Paraíso Editores.
 6. «Nicaragua: Desdemocratización y Caudillismo». Salvador Martí i Puig. Ensayo citado.

de competencia electoral democrática en noviembre de 2016,⁷ controla de manera total el sistema judicial, el Consejo Supremo Electoral, las instancias de supervisión y vigilancia, la casi totalidad de los medios de comunicación y ejerce un monopolio privado de la violencia represiva, es la repetición, bajo las circunstancias del siglo XXI, de los despotismos del pasado nicaragüense.

II. TRIUNFO DE ORTEGA EN 2006 Y «SOCIALISMO DEL SIGLO XXI»

Con la excepción de Cuba, a partir del fin de la Guerra Fría en los países de América Latina, con sus particulares modalidades, se instaló un consenso en torno a dos grandes ejes: democracia liberal, en lo político, y economías de mercado abiertas, en lo económico.⁸ El punto culminante de ese consenso fue la primera Cumbre de Las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994. Al amparo de ese consenso político y económico, en esa Cumbre se avaló la iniciativa del presidente Bill Clinton para una Alianza de Libre Comercio de Las Américas (ALCA).

La ruptura de ese consenso se inició tímidamente en la Cumbre de Las Américas de Quebec, en 2001, donde se lanzó la propuesta de la Carta Democrática Interamericana que se firmó ese mismo año, el 11 de septiembre, al calor del estupor que causó el ataque terrorista en Nueva York y Washington.⁹ En Quebec, Venezuela fue el único país

7. En las elecciones de noviembre de 2016 la oposición ha sido despojada de la posibilidad jurídica de participar y ha levantado el lema, como la oposición a Somoza en las elecciones de septiembre de 1974, «¡No hay por quién votar!».

8. Y un conjunto de políticas económicas para apuntalar la economía de mercado abierta que se conocieron como Consenso de Washington, porque eran impulsadas por las instituciones financieras multilaterales radicadas en esa ciudad con el fuerte respaldo del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y otros países desarrollados.

9. En el momento del ataque se estaba celebrando en Lima una Asamblea Extraordinaria de la Organización de Estados Americanos (OEA) para considerar la Carta Democrática Interamericana.

que expresó reservas tanto frente a la Carta Democrática como a la ALCA. Cambios políticos en otros países de la región, que es ahora mucho más diversa políticamente, condujeron a la ruptura casi total del consenso mencionado, como quedó en evidencia en la Cumbre de Las Américas de Mar del Plata, en 2005, durante la presidencia de Bush hijo.

En la Cumbre de Quebec participó el presidente venezolano Hugo Chávez, cuyo gobierno se inició en 1999 después de su resonante triunfo en las elecciones de finales de 1998. Bajo el liderazgo de Chávez, en Venezuela se inició un importante proceso de transformaciones económicas, sociales y políticas, autodenominadas «socialismo del siglo XXI». Y aunque otros casos tienen su propia especificidad,¹⁰ rápidamente la prensa internacional y algunos análisis han englobado bajo la misma etiqueta los procesos de Bolivia, con el presidente Evo Morales; Ecuador, con el presidente Rafael Correa; y Nicaragua con Ortega.

La razón fundamental para la asociación entre los cuatro casos es que forman parte de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA), impulsada por Chávez y que Ortega tiene, según las circunstancias, el mismo discurso «rupturista» y en cierta forma «refundacional» de los líderes de esos otros países. Pero, como veremos, no hay muchas más razones que fundamenten esa asociación, en especial con Venezuela, el más icónico de los países del «socialismo del siglo XXI».

Algunos elementos que identifican ese discurso «rupturista», que en general, aunque con matices, comparten los líderes¹¹ de los cuatro países, son los siguientes: a) hostilidad con la democracia liberal y menosprecio por el Estado de Derecho; b) hostilidad hacia el mercado, que es diferente a la desconfianza del mercado que muchos, desde

10. En el caso de Nicaragua desde el inicio del gobierno de Ortega, en 2007, la propaganda oficial habla de revolución «cristiana, socialista, solidaria».

11. El presidente Nicolás Maduro sucedió a Chávez después de su muerte a inicios de 2013.

antes y después de la Gran Depresión y Keynes, pueden tener aun desde perspectivas conservadoras, ya no se diga desde las posiciones socialdemócratas;¹² c) hostilidad hacia los Estados Unidos y en general hacia Occidente, que es diferente a la cautela, desconfianza y, en algunos casos, oposición que muchos pueden tener frente a las políticas de los países desarrollados, en especial los Estados Unidos; d) vinculado a lo anterior, rechazo a la globalización, que es diferente a reconocer en la misma riesgos pero también oportunidades; e) búsqueda contestataria de formas de democracia participativa, que es diferente a lo que muchos piensan en términos de la compatibilidad entre democracia representativa y democracia participativa; y f) hostilidad hacia la libertad de expresión o, al menos, una actitud de relativa intolerancia frente a la crítica.

Además, en mayor o menor medida, comparten otros signos de identidad: un perfil populista autoritario y una noción bélica de la política, según la cual los ciudadanos se dividen entre amigos y enemigos, buenos y malos.

A partir de lo anterior, las diferencias entre Ortega y los otros dirigentes son más que significativas. En el cuadro siguiente se hace una comparación entre los cuatro regímenes a partir de 7 variables diferentes. Como todo intento de clasificación, particularmente cuando es comparativa, la pertenencia de un determinado país a cada una de las variables es una aproximación y puede resultar discutible.

12. Como se verá posteriormente, en este libro, el ataque al neoliberalismo y el mercado de Ortega, al que con frecuencia se refiere como «capitalismo salvaje», es totalmente discursivo, pues en materia de política económica su gobierno ha sido una continuidad muy disciplinada de los acuerdos alcanzados con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por los gobiernos precedentes (Chamorro, Alemán y Bolaños).

BOLIVIA, ECUADOR, VENEZUELA Y NICARAGUA

Semejanzas y diferencias

Países	Bolivia	Ecuador	Venezuela	Nicaragua
Variables				
Discurso rupturista y refundacional	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Liderazgo autoritario	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Origen en nueva mayoría política	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Régimen sultanístico	NO	NO	+/-	SÍ
Monopolio privado de la violencia	NO	NO	SÍ	SÍ
Existencia de una renta externa	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Populismo económico con prudencia macroeconómica	SÍ	SÍ	NO	SÍ

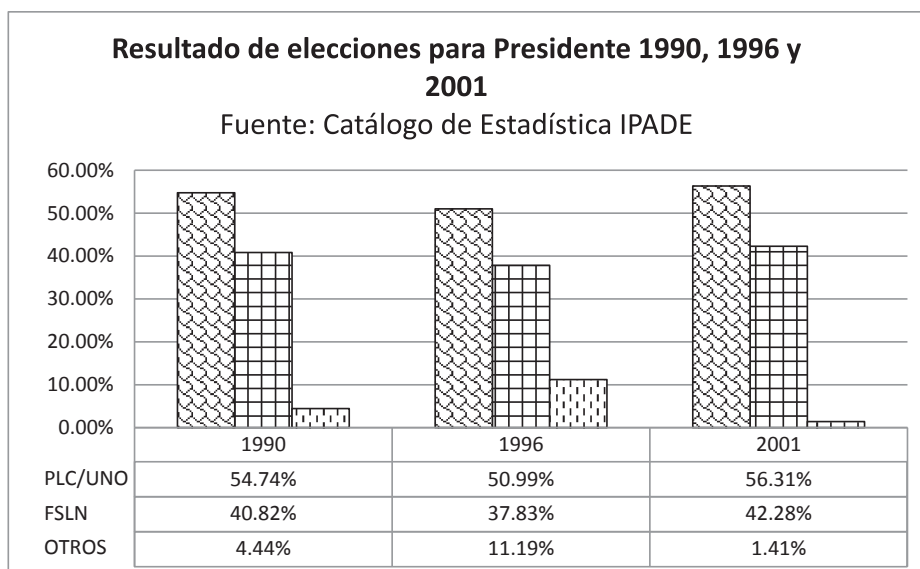
Lo primero que debe destacarse es que en Nicaragua no hay una situación «refundacional» y el triunfo de Ortega en las elecciones de 2006 no fue producto de un colapso o fragmentación del sistema de partidos políticos, como en Venezuela o Ecuador, ni tampoco fue expresión de un movimiento social emergente, como el indigenismo en Bolivia y en cierta forma en Ecuador, ni de una grave crisis socioeconómica o del Estado, como se visualizó en el denominado «Caracazo» de Venezuela.

Y, lo más importante, el triunfo de Ortega, a diferencia de los presidentes de Bolivia, Ecuador y Venezuela,¹³ no fue expresión de una nueva mayoría política.

¿Cómo, entonces, ganó Ortega en 2006?

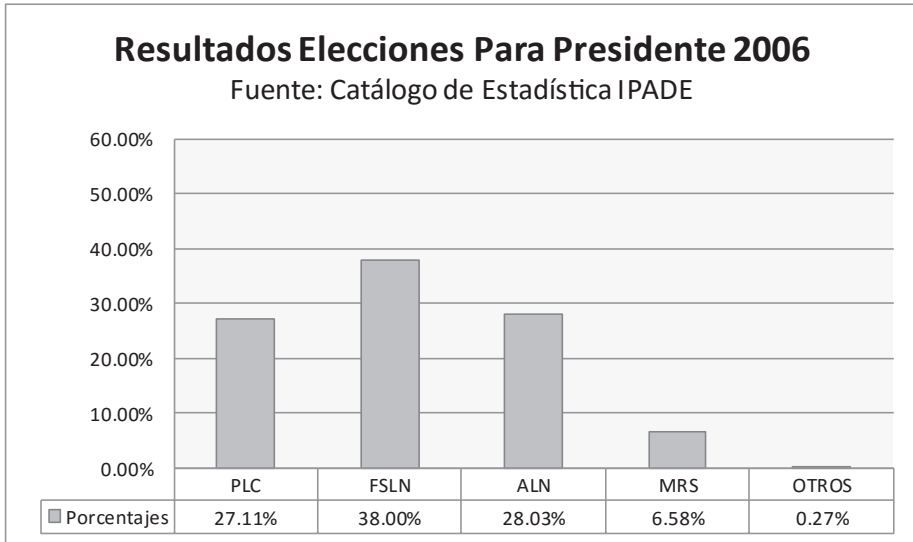
13. Aunque sin suficiente equidad en cuanto a la competencia electoral, en cuanto a recursos y utilización de los medios de comunicación, los votos en esos países han sido básicamente bien contados, hasta la última elección de Chávez en Venezuela (2012), sin mayores denuncias en cuanto al conteo de los mismos.

Como se podrá apreciar en los cuadros siguientes: Daniel Ortega ganó las elecciones con igual o menor votación relativa (38%), que aquella que obtuvo cuando perdió las elecciones en 1990, 1996 y 2001. Ortega ganó en 2006 porque se rompió, por primera vez, el bloque antisandinista (Alianza Liberal Nicaragüense, ALN, que obtuvo el 28.3%, y Partido Liberal Constitucionalista, PLC, con el 27.1%), y porque la ruptura del bloque sandinista fue menor de la esperada (la alianza Movimiento Renovador Sandinista, MRS, se quedó con el 6.5%).¹⁴ Así, el voto contrario a Ortega fue del 59% en 1990, 62% en 1996, 57% en 2001, y 62% en 2006.



En ese, por así llamarlo «accidente político» de la división del liberalismo, en el cual se había agrupado la casi totalidad del antisandinismo histórico, radica la explicación política del triunfo de Ortega en 2006.

14. Importante señalar que el Consejo Supremo Electoral (CSE) nunca publicó los resultados del 8% de la votación total, de tal modo que la distribución definitiva nunca ha sido posible de conocer ya desde esa elección.



Otro antecedente, de carácter más institucional aunque también de origen político, hizo posible que Ortega fuese elegido con igual o más oposición incluso que en las tres elecciones anteriores en que había sido derrotado. En 2000 entraron en vigencia las reformas constitucionales y electorales, fruto de la negociación (o «pacto», como se le conoce comúnmente en Nicaragua)¹⁵ entre dos dirigentes, el entonces presidente de Nicaragua, Arnoldo Alemán, líder del liberalismo, y Ortega, quien había consolidado su liderazgo en el FSLN. Alemán y Ortega, aunque de procedencias políticas e ideológicas muy diferentes, pertenecen al mismo espacio de la cultura política nicaragüense: caudillista, autoritaria y corrupta.

15. La negociación y la transacción, y su desenlace en pactos o acuerdos, que desde un punto de vista analítico son parte de la esencia de la democracia, en la cultura política de Nicaragua tienen una connotación negativa porque históricamente han sido un medio para consolidar gobiernos caudillistas autoritarios, o bien han tenido un carácter prebendario o de distribución del botín político presupuestario y no de consolidación de la institucionalidad democrática.

Esas reformas establecieron un sistema de balotaje suavizado: se gana en primera vuelta con el 40% de los votos, o bien con el 35% si se tiene una ventaja superior al 5% sobre el que llega en segundo lugar. Este último fue el caso del triunfo de Ortega.

La connotación negativa que tuvo el pacto Alemán-Ortega, especialmente en el campo antisandinista, provocó la división del liberalismo en las elecciones de 2006 que, como se anotó, permitió el triunfo electoral de Ortega. Pero tuvo otras consecuencias. Ese pacto o acuerdo implicó también la distribución bipartidista de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), del Consejo Supremo Electoral (CSE) y la colegiación, y distribución partidaria de la Contraloría General de la República (CGR).

En la medida en que Alemán estuvo en la Presidencia, esa distribución bipartidista operó a su favor, pero una vez que Ortega recuperó la Presidencia, progresivamente y en especial a partir de los fraudes electorales¹⁶ le resultó posible llegar al control absoluto de esos poderes del Estado.

Pero, como indicamos antes, a diferencia de los otros países del «socialismo del siglo XXI», el retorno de Ortega a la Presidencia no solamente no fue expresión de una nueva mayoría política, sino que tampoco de un movimiento social emergente, o una descomposición y fragmentación del sistema de partidos políticos y de su liderazgo. Cabe, entonces, preguntarse cómo se explica, además de la mayoría relativa que lo regresó a la Presidencia, la consolidación de su poder hasta hacerse del control total del Estado.

III. LA CONSOLIDACIÓN DE ORTEGA EN EL PODER

Son diversos los factores que explican la consolidación de Ortega y su control absoluto de todos los poderes del Estado.

16. Ver capítulo 3 de este libro.

1. Afirmación de su liderazgo en el FSLN

La afirmación de Ortega en el liderazgo del FSLN y la personalización del mismo le permitieron ser el candidato de esa poderosa organización partidaria en 1996, 2001 y 2006, pese a la derrota en las elecciones de 1990, y el debate que posteriormente se abrió dentro del sandinismo.¹⁷

Sin duda, que Ortega se haya decantado entre los otros miembros de la Dirección Nacional del FSLN a inicios de los años 80 como coordinador de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional,¹⁸ que el victorioso FSLN instaló en el poder después del derrocamiento de último Somoza en julio de 1979, y después, como presidente de Nicaragua como resultado de las elecciones de 1984 en plena guerra civil, contribuyó a su proyección personal dentro del liderazgo de la revolución sandinista.

La revolución había sido un proceso de transformaciones económicas, sociales y políticas muy profundas, que despertó un enorme entusiasmo nacional e internacional, a la vez que dividió profundamente a la sociedad nicaragüense. No obstante, la expansión de

17. Como resultado de ese debate, a mediados de los años 90 hubo un primer desprendimiento del FSLN que dio origen al Movimiento Renovador Sandinista (MRS); con posterioridad al pacto Alemán-Ortega, en unas elecciones primarias (llamadas consulta) dentro del FSLN, previas a las elecciones generales de 2001, el liderazgo de Ortega fue desafiado por otros dos dirigentes, Alejandro Martínez Cuenca y Víctor Hugo Tinoco, quienes juntos obtuvieron más votos que Ortega dentro del FSLN, en unos resultados que fueron muy discutidos. Para las elecciones generales de 2006 el liderazgo de Ortega fue disputado por Herty Lewites, exalcalde sandinista de Managua. Ortega, en control del aparato partidario, canceló el proceso de primarias o consulta, expulsó a Lewites, quien pasó a ser candidato de la Alianza MRS, pero falleció al inicio de la campaña (2 de julio de 2006). El debate provocado por el cierre de oportunidades democráticas dentro del FSLN dio origen a otro desprendimiento: el Movimiento por el Rescate del Sandinismo, que se integró a la Alianza MRS.

18. Esa Junta originalmente estuvo integrada por Violeta Barrios de Chamorro, Sergio Ramírez M., Moisés Hassan, Alfonso Robelo C. y Daniel Ortega S.

servicios sociales, en especial de salud y educación, incluyendo una masiva campaña de alfabetización, y otros procesos distributivos, estatistas algunos,¹⁹ cooperativistas agrarios otros, y muchos de asignación individual, incluyendo viviendas, cuarterías y lotes urbanos, que aunque no resultaron sostenibles por su propia racionalidad y el contexto de militarización y guerra civil de un país que quedó atrapado en el ojo del último vendaval de la Guerra Fría, significaron una notable expansión de derechos económicos, sociales y políticos, de empoderamiento, diríamos ahora. En todo caso, dio origen a un nuevo sujeto social pluriclasista: el sandinismo.

El gobierno de Violeta Barrios de Chamorro, que se inició en 1990, heredó un país con enormes dificultades económicas, la más alta hiperinflación de la historia latinoamericana, insolvente, desarticulado en su estructura productiva y de la economía internacional, y con grandes déficits de infraestructura, como ha quedado descrito en el libro de Antonio Lacayo O. que se citó en la introducción. Si el ajuste estructural fue muy duro en todas las economías latinoamericanas que venían saliendo de la crisis económica de los años 80, en Nicaragua fue particularmente doloroso.

Para los efectos de este análisis, la consolidación del liderazgo de Ortega dentro del sandinismo, lo importante es que el ajuste enfrentado por la economía nicaragüense en el tránsito de la guerra a la paz y de una economía centralizada a una de mercado abierta (con un masivo proceso de devolución de propiedades, cuando se podía,

19. El Área Propiedad del Pueblo (APP), al tener una racionalidad política (se constituyó con propiedades de una genérica denominación, «el somocismo y sus allegados»), resultó de una gran irracionalidad económica. De la APP formaron parte grandes empresas agropecuarias, industriales, comerciales y de servicios, así como medianas y pequeñas de una gran diversidad (incluyendo expendios de licores, comiderías, barberías, pequeñas tiendas de abarrotes, etc.), cuya gestión era menos que imposible. Esta irracionalidad se vio aumentada por la segunda gran oleada de estatización, las propiedades de los «ausentes» (por supuesta ociosidad de sus propiedades), pues los hubo de todo tamaño y en todos los sectores, especialmente el rural.

indemnización cuando no se podía, y titulación de propiedades urbanas y rurales distribuidas, etc.), así como de abatimiento de la hiperinflación y redimensionamiento del sector público, significó una drástica reducción del empleo público y semipúblico.²⁰ Solamente la desmovilización del ejército y milicia sandinista implicó la pérdida de más de 100 000 puestos de trabajo. Con otros redimensionamientos de ministerios e instituciones públicas, más el cierre de empresas y las fricciones del proceso de redistribución de propiedades, la pérdida de empleos pudo haber afectado a más de 200 000 familias, que representaban casi la cuarta parte de la población total. Este fue un factor decisivo de la consolidación del liderazgo de Ortega dentro del sandinismo, pues él, mientras en las negociaciones directas y discretas con el gobierno, y la bancada del FSLN en la Asamblea Nacional²¹ respaldaban las principales decisiones de la transición nicaragüense, incluyendo las relativas al ajuste económico,²² desde las calles y plazas vocalizaba la oposición al «ajuste neoliberal», a veces mediante huelgas y asonadas,²³ consolidando así su liderazgo en los amplios sectores del sandinismo que se consideraban desplazados.

Otro elemento, entre otros que explican la consolidación del liderazgo de Ortega en el FSLN, fue su incansable trabajo territorial y organizacional, y la capacidad de mantener financieramente un amplio tendido de cuadros y estructuras partidarias en todo el país.²⁴

20 En sentido estricto, la pérdida de empleos públicos se había iniciado en 1989 con el gobierno sandinista, cuando, para lidiar con las agudas dificultades económicas, se inició un proceso de ajuste uno de cuyos componentes, conocido como «compactación», implicó la pérdida de varias decenas de miles de empleos en el sector público.

21. 40 de 92 diputados.

22. Así, por ejemplo, Ortega integró la delegación del gobierno de Nicaragua durante el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro que participó en el Grupo Consultivo de Donantes, realizado en la sede del Banco Mundial en abril de 1992.

23. En ocasiones para fortalecer, desde la calle, la posición del FSLN en las negociaciones de la transición.

24. Como parte de los acuerdos de la transición en 1990, el FSLN quedó en propiedad de muchas empresas en diferentes campos de actividad.

2. El pacto con Alemán

El pacto con el expresidente Arnoldo Alemán no solamente permitió el triunfo electoral de Ortega en 2006, sino su progresivo control de los otros poderes del Estado.

Como se explica en el capítulo 3 de este libro, parte de las concesiones recíprocas en las negociaciones Alemán-Ortega que condujeron a las reformas constitucionales de 2000 fue una que permitía que Alemán, al terminar su presidencia en enero de 2002, después de las elecciones de noviembre de 2001, pasara a integrarse a la Asamblea Nacional como diputado, por su carácter de expresidente. Este privilegio se explicó por dos razones complementarias. Primero, dotarse de inmunidad, pues su gobierno, y él personalmente, había sido objeto de muchas y enormes denuncias de corrupción. Segundo, para desde la Asamblea Nacional continuar ejerciendo directamente el poder.

Casi inmediatamente después de entregar la Presidencia de la República a su exvicepresidente, Enrique Bolaños G., quien había sido elegido en noviembre de 2001, Alemán se hizo nombrar presidente de la Asamblea Nacional y desde ahí pretendió continuar gobernando, lo que condujo a un choque político y de poderes con el presidente Bolaños.

Las denuncias de corrupción contra Alemán incoadas por el gobierno de Bolaños condujeron a la desaforación de Alemán y la pérdida de su inmunidad parlamentaria, pese a que retuvo el respaldo de la gran mayoría de diputados del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) que había encabezado la alianza antisandinista en las elecciones del año anterior. La desaforación de Alemán fue posible por los votos de los diputados del FSLN. A partir de entonces, Ortega tuvo una inmensa capacidad de arbitrio en la disputa Alemán-Bolaños, y

Además, y como lo declaró Ortega en entrevista que diera al periodista Fabián Medina, para *El Semanario*, en la edición de la segunda semana de noviembre de 1998, tenía apoyos internacionales. «Tengo apoyo. Tengo solidaridad. El coronel Gaddafi ha sido un soporte muy importante todos estos años». Entrevista recogida en el libro *Secretos de confesión*, Managua: Editorial *La Prensa* (2002).

según las circunstancias y sus intereses, y el objetivo de cada momento político, se apoyaba en uno o en otro en una sucesión de cambiantes alianzas, mientras avanzaba en el control del sistema judicial y del consejo electoral, por la distribución partidista PLC-FSLN, derivada de las reformas constitucionales y de la ley electoral pactadas con Alemán.

Era necesaria la breve explicación anterior para entender el siguiente salto, después de asumir la Presidencia, en la consolidación del control de Ortega de los otros poderes del Estado.

A inicios de 2008, y con el apoyo de los magistrados de Ortega y Alemán —quien estaba pendiente del fallo definitivo por el juicio de corrupción— en el Consejo Supremo Electoral (CSE) y la Corte Suprema de Justicia (CSJ), se despojó a Eduardo Montealegre²⁵ de la personería jurídica de ALN y se le entregó a un aliado de Alemán. Pocos meses después se canceló la personería jurídica del MRS, objetivo buscado por Ortega. Fue obvio el funcionamiento de las concesiones recíprocas Alemán-Ortega.

Esa embestida autoritaria condujo a la unidad total de la oposición para las elecciones municipales en noviembre de 2008. La presión de las bases liberales y en parte de los gremios empresariales, cuya alianza corporativa con Ortega no se había terminado de consolidar, y pese a la animadversión recíproca entre Alemán y Montealegre,²⁶ y careciendo este de personería jurídica, la oposición concurrió a las elecciones municipales unificada en la casilla del PLC. Esa campaña fue apoyada por el MRS, pese a que no tenía ningún candidato ni a alcalde ni a concejal, pero había sido víctima, además del despojo de

25. Quien había sido el candidato presidencial de la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN), con el apoyo de Bolaños, y en contra del candidato de Alemán, José Rizo C., quien aspiró a la presidencia por el Partido Liberal Constitucionalista (PLC).

26. Montealegre se había opuesto al pacto de Alemán con Ortega, entre otras fuentes de tensión entre ambos dirigentes, incluyendo el respaldo al gobierno del presidente Bolaños, de quien fue su jefe de Campaña en las elecciones de 2001 y posteriormente miembro de su gabinete.

su personería jurídica, de varias agresiones físicas en el proceso, que explicaremos después, de creciente monopolización por Ortega de la violencia en las calles.

Montealegre, quien había sido el candidato liberal presidencial más votado dos años antes, fue candidato a la alcaldía de Managua, capital y ciudad más importante, que el FSLN había ganado en dos elecciones anteriores. Como se documenta en el capítulo 3 de este libro, con la complicidad de los magistrados de Alemán en el CSE,²⁷ Ortega realizó un gigantesco fraude en Managua, León, Masaya y otras ciudades muy importantes, hasta totalizar 40 de 150 municipalidades en las cuales el FSLN ganó fraudulentamente.

Dos meses después, con el apoyo de los magistrados de Ortega en la CSJ, se absolvió de manera definitiva a Alemán. Y como si el trueque anterior no fuese suficiente, los diputados de Alemán en la Asamblea Nacional entregaron la presidencia y mayoría de la directiva del órgano legislativo a la bancada del FSLN con lo cual Ortega, que estaba en minoría en la Asamblea, pues solamente había sacado poco más de un tercio de votos en las elecciones generales de 2006, se hizo con el control de ese poder del Estado. A partir de ahí la descomposición dentro de las filas del PLC fue de tal magnitud que Ortega terminó en control total del CSE y de la CSJ, así como de la colegiada Contraloría General de la República.²⁸

27. Ante imputaciones y recriminaciones recíprocas públicas dentro del PLC, el magistrado del CSE José Marengo Cardenal, en una conferencia de prensa, dijo haber actuado en el procesamiento del fraude por instrucciones directas de Alemán.

28. Un ejemplo muy simbólico, entre otros, de esa descomposición y casi simbiosis entre alemanismo y orteguismo es que José Antonio Alvarado, quien fuese candidato a vicepresidente de José Rizo por el PLC, en las elecciones de noviembre de 2006, va de candidato a diputado por el FSLN para las elecciones de noviembre de 2016, igual que Wilfredo Navarro, uno de los dirigentes liberales de más vocalismo antisandinista de Alemán. Y este, por el repudio de la población liberal y antisandinista, en las elecciones de 2011 en que fue candidato a presidente por el PLC, apenas sacó el 5% de los votos, pese a la ayuda de Ortega en esas elecciones plagadas de irregularidades fraudulentas.

3. El apoyo de Venezuela

Habría llamado la atención en el cuadro anterior, donde se comparan los casos de los gobiernos de Bolivia, Ecuador, Venezuela y Nicaragua, que en la variable de existencia de una renta externa a este último país se le marca positivamente. La sorpresa está en que Nicaragua no tiene petróleo ni gas, como los otros países de la comparación. El caso es que Nicaragua, a través de Petrocaribe,²⁹ pero con un tratamiento más favorable que otros países miembros del programa, ha tenido acceso a la renta petrolera venezolana. Hasta antes de la reciente caída de los precios del petróleo, es decir durante 7 de 9 años del gobierno de Ortega (2008-2014) el financiamiento concesional venezolano (préstamos, donaciones e inversión extranjera) representó en promedio 580 millones de dólares anuales, para un total, en esos años, de 4059 millones de dólares, equivalentes aproximadamente al 6% del PIB del período.³⁰ Para que se tenga una idea de esa magnitud, de conformidad con el PIB de 2015,³¹ en un país como Panamá ese porcentaje por año representaría el equivalente a casi tres veces lo que el Canal genera para los ingresos presupuestarios del gobierno; en un país como Chile representaría casi 15 000 millones de dólares, y en Costa Rica más de 3000 millones de dólares anuales. El apoyo venezolano, del cual gran parte ha sido, exceptuando la inversión extranjera, la liquidez proveniente del financiamiento de la factura petrolera (81.3%, incluyendo donaciones), ha representado, en promedio, más de la cuarta parte del presupuesto del gobierno de Nicaragua.³² Pero el

29. Programa de cooperación petrolera de Venezuela con diversos 17 países de la cuenca del Caribe y Centroamérica. La cooperación consiste en la financiación de una parte sustancial de la factura petrolera, hasta el 50% en el caso de Nicaragua, a un interés concesional y a largo plazo.

30. Fuente: Informe de Cooperación Oficial Externa 2015. Banco Central de Nicaragua, abril de 2016.

31. Según el World Development Indicators del Banco Mundial (www.data.worldbank.org).

32. Aunque en general se ha manejado fuera del presupuesto de Nicaragua, como recursos «privatizados» por Ortega. Véase el capítulo 7 de este libro.

tema es particularmente relevante por sus consecuencias políticas en términos de la consolidación de Ortega en el poder.

Una primera gran consecuencia es que le dio a Ortega la holgura económica para prescindir de la condicionalidad democrática de la cooperación bilateral. Cuando ante el fraude electoral en las elecciones municipales de 2008 el gobierno de los Estados Unidos amenazó con suspender a Nicaragua del programa de cooperación Cuenta Reto del Milenio, que tenía presupuestados casi 70 millones de dólares pendientes de ejecución, Ortega, sin dar ninguna explicación del fraude electoral, prescindió de esa cooperación, la cual fue cancelada. Igual ocurrió, entre otros desaires y contrariedades, con la cooperación bilateral de los países europeos y el apoyo presupuestario de la Unión Europea. No es poca cosa poder prescindir, en el segundo país más pobre de América Latina, de toda la cooperación bilateral de los países desarrollados de Europa y Norteamérica.

La segunda consecuencia habilitada por la cooperación venezolana, fue el financiamiento de un conjunto de programas sociales en alimentación, créditos, viviendas, producción, manejados de manera partidista y fuera del presupuesto del gobierno para fidelizar e intentar ampliar la base política del FSLN.³³ Ese amplio tejido de redes clientelares ha posibilitado, vía consumo, una ligera reducción de la tasa general de pobreza y pobreza extrema en los casi diez años del gobierno de Ortega, pero al depender fundamentalmente de la cooperación venezolana y no siendo fiscalmente sostenible, la volatilidad de la reducción de la pobreza, así como del apoyo a Ortega, resulta discutible.

33. Algunos de estos programas tienen nombres emblemáticos como «Hambre cero», «Usura cero», etc., y aunque no han tenido gran cobertura social, salvo la distribución de láminas de zinc para los techos y el bono para los empleados públicos, en un país con tanta pobreza, y dado el censo de necesidades que continuamente realizan los organismos territoriales del FSLN, crea en la población la expectativa de recibir un beneficio. Las encuestas de opinión se ven también sesgadas por esa expectativa por el temor de la población que al expresar su opinión pueda quedar fuera de los beneficios.

La tercera consecuencia de la cooperación venezolana, de enorme importancia, es que Ortega ha sido capaz de expandir el gasto social más allá de las posibilidades fiscales, conservando e incluso fortaleciendo los equilibrios macroeconómicos y particularmente la estabilidad fiscal-financiera, en el marco de renovados acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que estuvieron vigentes hasta hace pocos años. A su vez, el cumplimiento de las metas del FMI le ha permitido mantener e incrementar el acceso al financiamiento multilateral del Banco Mundial, BID y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), como se explica en el capítulo 7 de este libro.

La consecuencia anterior ha tenido dos derivaciones muy importantes. Una, y contrariando los temores existentes con el regreso de Ortega al poder de que repitiera la experiencia de políticas económicas y confiscatorias de los años 80, que le ha permitido consolidar su entendimiento con el sector privado en lo que se ha venido a conocer como políticas de «consenso» con los gremios empresariales, o de alianza corporativa gobierno-empresarios-trabajadores, excluyendo a los partidos políticos y al margen de los canales y las instancias de discusión política democrática, en particular la Asamblea Nacional que ha pasado a ser una simple caja de resonancia de lo acordado en la mencionada alianza corporativa. Otra, la atracción de inversión extranjera directa principalmente en zonas francas —para beneficiarse del acceso al mercado norteamericano a través del Tratado de Libre Comercio—, pero también minería, telecomunicaciones y energía; y más recientemente las inversiones mexicanas en lácteos y carne de vacuno.

Finalmente, la «privatizada»³⁴ cooperación venezolana le ha permitido a Ortega y sus allegados inmediatos constituirse en un

34. A diferencia de otros países, Chávez concedió a Ortega la posibilidad de que el grueso de la cooperación venezolana, como se explica en el capítulo 7, fuese manejada por una instancia privada, controlada totalmente por Ortega, llamada Caja Rural Nacional (CARUNA).

poderoso grupo empresarial, probablemente el que maneja mayor liquidez en Centroamérica, y desarrollar un tejido de intereses con otros grupos económicos. Una consecuencia muy inmediata ha sido, como se analiza en el capítulo 6 sobre la libertad de expresión, la compra de numerosos medios de comunicación, al extremo de que sobreviven muy escasos medios independientes.

La cooperación de Venezuela, entonces, ha tenido enormes consecuencias en la consolidación del poder de Ortega, cuyo destino, en una parte significativa, está vinculada a la evolución de ese país.

4. Fraudes electorales y represión

En los capítulos 3, 4 y 5 de este libro se explican con detalle el colapso del sistema electoral, el progresivo deterioro de la institucionalidad de las fuerzas armadas y de Policía, y la violación de los derechos humanos, incluyendo el creciente uso de la violencia física para reprimir las protestas y el acoso a las organizaciones de la sociedad civil.

Al inicio de este capítulo señalamos que al régimen de Ortega se le asocia al así llamado «socialismo del siglo XXI», porque comparte con los dirigentes de Bolivia, Ecuador y Venezuela un mismo discurso que tiene entre sus elementos hostilidad a la democracia liberal y, vinculada a la misma, menosprecio al Estado de Derecho.

En abril de 2009, poco después de la Cumbre de Las Américas en Puerto España, Trinidad y Tobago, Ortega fue entrevistado en la televisión cubana y, a propósito de un discurso que el presidente Correa de Ecuador había pronunciado en la Cumbre, el dirigente nicara-güense dijo sobre las elecciones, el pluripartidismo y la democracia lo siguiente:

«Hubo una intervención muy buena del presidente Rafael Correa, cuando dice: “Elecciones no significan democracia.” Se fue al fondo, “elecciones no significan democracia”; porque ahí tenemos un punto de fondo en el debate de la mal llamada democracia en América Latina y el Caribe, donde se quiere desconocer la democracia cubana».

Y agregó: «En Cuba hay democracia, y una democracia en la que no se divide al pueblo, porque en las democracias que nos han impuesto a nosotros, desde el momento que se propician partidos, se está propiciando la división de los pueblos, división que ha llevado incluso a guerras entre partidos. La historia de América Latina está plagada de guerras entre partidos, y todo esto, sencillamente, porque esas son las directrices del imperio. La democracia es esa y esa es la que hay que aplicar.

El pluripartidismo no es más que una manera de desintegrar a la nación. Ese es el pluripartidismo: desintegrar a la nación, confrontar a la nación, dividir a la nación, dividir a nuestros pueblos.

Cuba tiene un modelo donde no se divide al pueblo cubano entre verde, rojo, amarillo y anaranjado. No, simplemente es el pueblo cubano, sus ciudadanos, sin esas banderas partidistas y sin esas campañas donde juegan los intereses de los grandes capitales. El pueblo cubano es el que elige a sus autoridades, sin la estridencia de las elecciones en las democracias burguesas impuestas por Occidente, son impuestas porque ahí están los yanquis, los europeos en una misma dirección. ¿Por qué? Porque es la mejor manera de dominarnos».

Y concluyó sobre este tema: «Ahí en la intervención de Correa yo valoré mucho, y creo que se valoró mucho, la profundidad del planteamiento en cuanto a decir que elecciones no significan democracia, y empezó a desarrollar el tema».³⁵

Con esa concepción de Ortega sobre la democracia liberal no sorprende cómo ha actuado, desde su control total del CSE y la CSJ, en cuanto a las elecciones y los partidos políticos.

Primero fueron los fraudes. El de las elecciones municipales de 2008 fue absolutamente documentado con las actas de las Juntas

35. Comparecencia Especial de Daniel Ortega Saavedra, presidente de la República de Nicaragua, en la Mesa Redonda efectuada en los estudios del ICRT, el 22 de abril de 2009, «Año del 50 aniversario del triunfo de la Revolución» (versiones Taquigráficas - Consejo de Estado).

Receptoras de Votos (JRV). Y en las elecciones generales de 2011, en las cuales Ortega se asignó el 63% de los votos y una mayoría calificada en el parlamento, que le permitió reformar la *Constitución* en 2014 y establecer la reelección indefinida, hubo una sospechosa migración de votos para apoyar a Ortega de gran cantidad de JRV que históricamente votaban contra el FSLN, y, aunque parezca increíble, de muchas JRV que históricamente apoyaban al FSLN hacia la oposición. En el balance, desde luego, fueron mucho más las JRV que migraron hacia el apoyo a Ortega. En el capítulo 3, el politólogo liberal José Antonio Peraza es contundente en demostrar esos fraudes.

Como se indica en el análisis de Peraza, en más de los dos tercios de JRV en que el FSLN históricamente perdió por un margen igual o mayor al 10% y que, según los resultados del CSE de las elecciones del 2011, migraron hacia el apoyo a Ortega, tendría que haber ocurrido algo semejante a lo que ocurrió en mi JRV de conformidad con el cuadro siguiente:

Número de votos en la JRV 1540 en cinco elecciones diferentes

2001		2004		2006		2008		2011	
PLC	150	PLC	106	PLC	46	PLC	132	PLC	6
FSLN	102	FSLN	76	FSLN	72	FSLN	70	FSLN	123
Diferencia	48	CCN	7	ALN	112	Otros	3	ALN	2
		APRE	31	AC	0			APRE	1
		PLI	5	MRS	36			PLI	64
		AC	0						
		MSL	0						
		PRN	0						
		PLN	0						
Total	300	Total	225	Total	266	Total	205	Total	196
PORCENTAJES									
FSLN	34%	FSLN	33.7%	FSLN	27%	FSLN	34%	FSLN	63%
OPOSICIÓN	66%	OPOSICIÓN	66.3%	OPOSICIÓN	73%	OPOSICIÓN	66%	OPOSICIÓN	37%

En 2004 y 2008 fueron elecciones municipales solamente.

En 2008 los datos que tenemos son de las actas que recuperó Eduardo Montealegre, candidato a alcalde por Managua, dado que el CSE nunca publicó esa JRV.

En 2011 los datos que tenemos son de las actas que recuperó el organismo nacional de observación electoral Ética y Transparencia (EyT).

Nótese el aumento desproporcionado de votos en el 2011 del FSLN pasando de un promedio de 80 votos a 123.

La masiva migración de votantes hacia el apoyo a Ortega se suele explicar con base en los programas clientelares, pero sin menoscabo de que esa razón no explicaría tampoco la significativa migración de votantes históricos de Ortega hacia la oposición, es el caso que mi JRV de votos, en la cual Ortega aparece casi duplicando la votación a su favor, está en un barrio de clase media donde nadie ha sido beneficiario de los programas sociales del gobierno.

La negación del derecho al voto en condiciones democráticamente creíbles, ya sea por la asignación selectiva partidariamente de cédulas de identidad o bien por fraude en las sumatorias de votos, condujo a manifestaciones de protestas que fueron reprimidas por las fuerzas paramilitares del orteguismo, conocidas como «turbas». Ya en las elecciones municipales de 2008 esas fuerzas de choque empezaron su accionar. Una caravana electoral del candidato opositor a la Alcaldía de Managua, Eduardo Montealegre, fue agredida a pedradas y su esposa resultó lesionada en el rostro. Dirigentes del MRS fueron acosados con piedras y morteros caseros a la entrada de León, y el carro del diputado por esa organización, Enrique Saénz, incendiado, entre otros incidentes en esa campaña. Con posterioridad, diversas expresiones de protesta, o simples manifestaciones públicas, fueron también brutalmente agredidas. Incluso con muertos, como en la comunidad El Carrizo, del municipio de San José de Cusmapa, después de las elecciones generales de 2011.

Y crecientemente, como se demuestra en los capítulos 4 y 5, la Policía Nacional ha venido evolucionando de una actitud de tolerancia frente a la violencia de esos grupos de choque, a la complicidad con los mismos, como fue documentado en el caso de jóvenes que se organizaron para respaldar una demanda de adultos mayores que reclamaban una pensión del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS).³⁶

Lo anterior, precisamente, es un rasgo distintivo del régimen de Ortega, en particular con Bolivia y Ecuador: en Nicaragua ha sido

36. Caso ampliamente difundido por las redes sociales como #ocupaINSS.

«reprivatizado» el monopolio de la fuerza, lo cual representa un retroceso sustantivo en términos de la construcción de un Estado moderno.

Pero quizás lo más importante, en términos comparativos, es que a la inequidad en términos de medios y recursos para la competencia electoral que en Nicaragua resulta mayor que en los otros países, con la probable excepción de Venezuela; bajo el régimen de Ortega, desde un principio los votos no se han contado bien y, como ocurrió en las elecciones generales de 2011, los resultados además de ser adulterados en la sumatoria de votos, también se alteran por el accionar de las fuerzas de choque del orteguismo que irrumpieron en muchos centros de votación llevándose actas y urnas de votación.

En Nicaragua, sencillamente, los ciudadanos han sido privados de la oportunidad de expresar su descontento a través de votaciones secretas, pacíficas y de resultados confiables. La pérdida de credibilidad en las elecciones y la ausencia de ejercicios electorales creíbles, en que los votos se cuenten bien,³⁷ junto al riesgo de la represión, ha conducido a la impresión generalizada de debilidad de la oposición a Ortega, o de la apatía de la población. Y, para colmo, se ha cancelado a la oposición la posibilidad legal de participar en las elecciones de noviembre de 2016.

5. El supuesto éxito económico de Ortega y otros factores

Cuando Ortega fue elegido en 2006 había la expectativa, por la experiencia de los años 80 y algunos de los elementos de su discurso cargado de ataques al neoliberalismo y el capitalismo salvaje, así

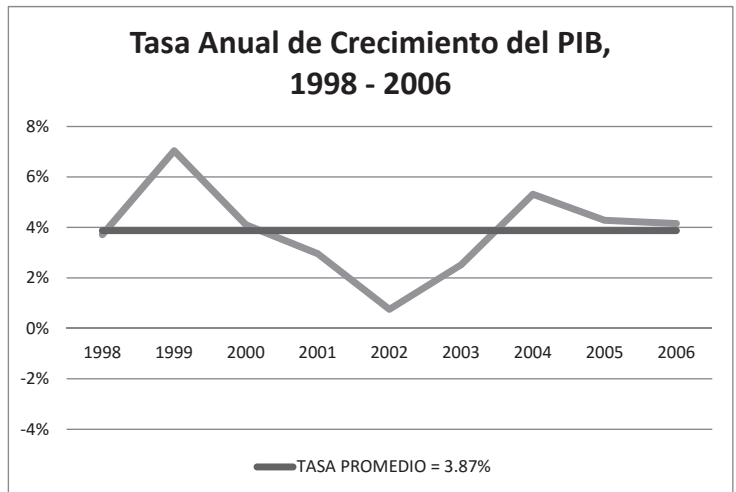
37. En Nicaragua es inimaginable, en las condiciones actuales, que el gobierno acepte como en Venezuela los resultados negativos de las elecciones legislativas de diciembre de 2015 (diferente es la negación posterior del revocatorio y de las facultades de la Asamblea), o lo que ocurrió en Ecuador con las elecciones municipales en Guayaquil, Quito y otras ciudades, o en Bolivia con el referendo que extendería la posibilidad de Morales en la Presidencia, así como los resultados de elecciones municipales y provinciales adversos para su gobierno.

como su vínculo con países como Cuba, Irán y Libia, entre otros, de que repitiera los errores del pasado. Afortunadamente no ocurrió y la continuidad de las políticas económicas que ya se venían ejecutando, incluyendo el mantenimiento de los acuerdos con el FMI, y un contexto externo extraordinariamente favorable, que incluyó el primer auge sincronizado en los precios de todos los productos de exportación durante varios años, permitió que durante los casi 10 años de gobierno de Ortega la economía continuara creciendo, incluso a una tasa superior a la de los países de la región centroamericana con la excepción de Panamá.

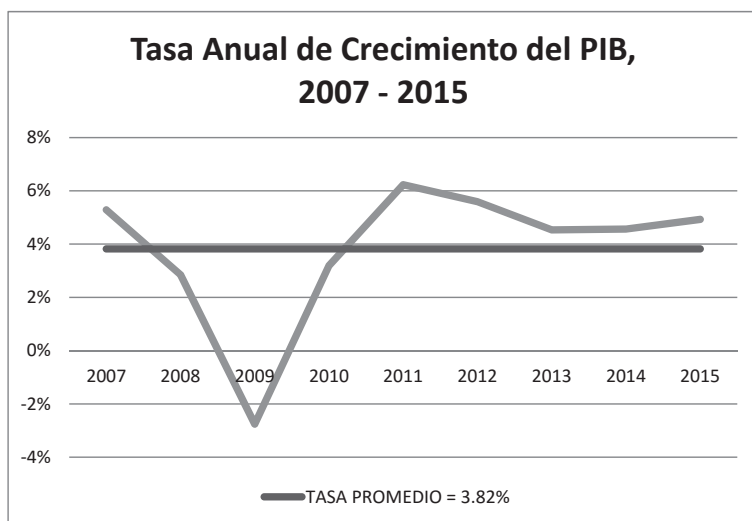
En efecto, en 2007, Ortega inició su gestión en las mejores condiciones macroeconómicas que cualquier otro gobierno en las tres décadas precedentes, incluyendo su primer gobierno en 1979, como lo señala Enrique Saénz en el capítulo 7 de este libro.³⁸

Para los efectos de la consolidación de Ortega del control de todos los poderes del Estado, lo fundamental es

entender que en importantes sectores de la sociedad nicaragüense y de la comunidad internacional ha existido una aceptación del trueque entre mantenimiento de las políticas económicas y la implantación de su modelo político autoritario.



38. Y así lo documentó la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES) (2007). *Evolución Económica Nicaragüense. Midiendo la economía nicaragüense a través de los cambios de gobierno.*



El éxito económico de la gestión gubernamental de Ortega es muy significativo sobre el trasfondo de su experiencia de los años 80, pero resulta muy cuestionable en comparación con la gestión de los gobiernos prece-

dentos que actuaron en condiciones menos favorables de precios de exportación, deuda externa, remesas y cooperación internacional. En los dos cuadros siguientes se compara la tasa promedio de crecimiento de la economía en los 9 años precedentes al gobierno de Ortega, y en los 9 años de su gestión, y se logrará apreciar que pese a tener condiciones externas extremadamente más favorables y mayor estabilidad política y social interna, por su férreo control de los movimientos sociales y la represión política, durante su gestión la tasa de crecimiento ha sido ligeramente menor.³⁹

El trueque entre autoritarismo político y crecimiento económico, que le ha resultado tan rentable a Ortega, y que tanto

39. En la comparación, opera en contra de la gestión de Ortega la abrupta caída de la tasa de crecimiento en 2009 por la crisis internacional de 2008, pero algo relativamente semejante ocurrió en el gobierno de Bolaños en 2002, cuando tuvo que enfrentar un severo ajuste por el desproporcionado déficit del sector público no financiero del 6.6%, como proporción del PIB, que heredó del gobierno de Alemán. Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES) (2007). *Evolución Económica Nicaragüense: midiendo la economía nicaragüense a través de los cambios de gobierno*.

recuerda a lo que ocurrió con la dinastía de los Somoza, se ha visto favorecido por otros factores. Uno de ellos ha sido la relación con la cúpula de los gremios del sector privado, el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). Este organismo gremial ha definido una doble agenda, la técnica-económica, que apuntala el fortalecimiento de una economía de mercado abierta, y la política-institucional de carácter democrático-liberal. Con frecuencia sus dirigentes vocalizan e insisten en la complementariedad de las dos agendas, pero en la práctica el gobierno ha prevalecido en imponer un modelo de capitalismo autoritario.

Algo semejante ha ocurrido con los Estados Unidos, el socio comercial más importante de Nicaragua y de influencia decisiva en los organismos financieros internacionales. Las prioridades de su política exterior, desde el 11 de septiembre de 2001, ha sido la lucha contra el terrorismo y, en el caso particular de América Latina y especialmente de la Cuenca del Caribe y Mesoamérica, la lucha contra el crimen organizado, especialmente vinculado al tráfico de drogas y la migración.

Nicaragua, que desde antes del retorno de Ortega a la Presidencia de la República, ha tenido niveles de seguridad y de lucha contra el crimen organizado que se comparan muy favorablemente con el Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala), y no tiene una agenda migratoria con los Estados Unidos tan importante como esos países y México, pues la significativa migración nicaragüense tiene por destino principalmente Costa Rica y crecientemente Panamá, ha podido construir con los Estados Unidos, cuya política hacia la subregión es muy influenciada por el Comando Sur, un tácito trueque semejante al de la Guerra Fría, con los Somoza: entonces era más seguridad anticomunista, menos democracia, y ahora es más seguridad antinarco tráfico, menos democracia.

Finalmente, entre otros factores que explican la consolidación del poder de Ortega, está su relación con el cardenal Miguel Obando y Bravo, quien ha tenido un papel relevante en momentos históricos significativos del último medio siglo, desde que fue elevado al Arzobispado de Managua. De una relación de confrontación abierta durante la

revolución sandinista, y pese a estar jubilado de sus responsabilidades en la jerarquía de la Iglesia católica, ha evolucionado a una de estrecha cooperación con Ortega que incluye su responsabilidad a cargo de una Comisión de Reconciliación que le permite oficiar con mucho simbolismo en algunos programas sociales y actividades públicas del gobierno, pese a que la Conferencia Episcopal ha mantenido posiciones de distante criticidad de la gestión de Ortega.

La pregunta, al finalizar estas reflexiones sobre la consolidación de Ortega en el poder, es la siguiente: si Nicaragua venía creciendo a tasas semejantes a las del gobierno de Ortega y tenía iguales o mejores niveles de seguridad ciudadana y de lucha contra el crimen organizado, y lo hacía en democracia, ¿por qué aceptar y justificar que lo haga bajo un régimen autoritario, de nítida semejanza con los despotismos que han poblado la historia de Nicaragua?⁴⁰

IV. LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA REVERTIDA Y PERVERTIDA

En la introducción de este libro señalamos que en 1990, sobre el trasfondo de la revolución sandinista que triunfó en 1979 y la guerra civil de los años 80, se inició un proceso de construcción democrática sobre la base de tres grandes ejes: a) Estado de Derecho, con separación e independencia de los poderes del Estado; b) sistema electoral competitivo y confiable; y, c) monopolio legal de la fuerza, con la profesionalización e institucionalización de las fuerzas armadas y de policía. Esa transición ha sido completamente revertida por Ortega, y

40. Zelaya (en el cambio del siglo XIX al XX, fue un gran modernizador en términos de infraestructura y expansión de derechos civiles (voto, divorcio, etc.), bajo un régimen de despotismo político. «Era, me dijo el intelectual de origen conservador Pablo Antonio Cuadra, capaz de recitar a Virgilio en francés y, a la vez, de mandar a meterle bolas de chile en el trasero a los opositores». Y la dinastía Somoza, en casi medio siglo de la segunda parte del siglo XX, encabezó un proceso de modernización y crecimiento económico más fuerte que Ortega, pero mereció el libro de Pedro Joaquín Chamorro C. titulado *Estirpe sangrienta*.

analizarla es precisamente el objetivo de los capítulos siguientes de este libro.

Los elementos de la consolidación del poder autoritario de Ortega que analizamos en la sección precedente explican su insensibilidad frente a las voces que se han levantado, desde la sociedad, advirtiendo del curso preocupante de Nicaragua. En mayo de 2014 Ortega accedió, después de repetidas solicitudes de la Conferencia Episcopal de la Iglesia católica, a una reunión con la misma. En tal ocasión, la Conferencia Episcopal hizo pública una comunicación que dirigió a Ortega y también a su esposa, quien ya para entonces compartía plenamente el ejercicio del poder.⁴¹ En esa comunicación, y después de hacer una reseña de sus numerosos pronunciamientos sobre el deterioro de la situación política e institucional, los obispos católicos señalan:

«Ya para el 23 de abril de 2010 era clara la gravedad de algunos actos de transgresión a nuestra *Constitución Política* y el irrespeto a la institucionalidad del país, sobre todo cuando surgió el tema de la inconstitucionalidad de la reelección presidencial, la ilegítima prolongación de cargos vencidos en el Estado de parte del Ejecutivo y la creciente falta de separación e independencia de los poderes del Estado y otras instituciones gubernamentales. En aquel año volvimos a sufrir en el país con gran inquietud la aparición de actos de violencia callejera contra personas y grupos opositores al Gobierno. En esa ocasión escribimos en una carta: “Las instituciones no deben ser instrumentos en manos de quien gobierna para transformar sus abusos y ambiciones de poder en formas y actuaciones legalmente justificadas” (23.04.10) y meses más tarde llegamos a decir en otra carta: “La ley sigue siendo paradójicamente un mecanismo para legitimar abusos y para hacer pasar por legal lo que es ilegal” (17.11.10)».

En la misma comunicación, agregaban los obispos: «A lo largo de estos años el “acelerado avance de formas de regresión autoritaria

41. Desde su cargo oficial de coordinadora del Consejo de Comunicación y Ciudadanía.

por vía democrática” que los obispos de América Latina detectaban para algunos países del continente en el Documento de Aparecida (n.º 74), fue alcanzando niveles considerables en Nicaragua. En dicho fenómeno social ha sido determinante el rol del Consejo Supremo Electoral, “que no ha sabido ejercer sus funciones con responsabilidad y honestidad” y a cuyas acciones deshonestas calificábamos en 2011 no solo como éticamente negativas, sino como pecado, es decir, como actos reprobables a los ojos de Dios (cf. Carta CEN, 16.11.11). A partir del resultado de las elecciones de 2011 la concentración de poder, la corrupción gubernamental, la confusión Estado-Partido, el sometimiento de los poderes del Estado a la voluntad del Ejecutivo, el irrespeto a las leyes, la falta de seguridad jurídica, el tráfico de influencias, la intolerancia política, el dominio sobre la casi totalidad de las alcaldías del país, hasta llegar a las últimas reformas constitucionales, han agravado en modo sumamente alarmante la situación actual del país y su futuro». ⁴²

Sobre la reversión total del proceso de construcción democrática, uno de los más respetados intelectuales nicaragüenses, Carlos Tünnermann B., ⁴³ habla de la «Demolición de la República» ⁴⁴ en los términos siguientes: «Desde 2007 en que el actual presidente tomó posesión de su cargo, se ha ido produciendo un paulatino deterioro de la institucionalidad democrática, acompañado del avance sistemático de un proyecto de carácter autoritario que, cada vez más, se aparta de los elementos fundamentales que caracterizan a una República democrática, hasta configurar un régimen dictatorial que ni siquiera

42. Mensaje de los obispos de Nicaragua a Daniel Ortega: «En búsqueda de nuevos horizontes para una Nicaragua mejor», 21 de mayo de 2014.

43. Fue rector de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN) y posteriormente integrante del Grupo de los 12, que jugó un muy importante papel político de respaldo al FSLN a partir de 1977. Durante el gobierno sandinista de los años 80 fue ministro de Educación y embajador en Washington.

44. El libro *Muerte de una República*, del periodista Eduardo Enríquez, jefe de Información del diario *La Prensa*, es un recuento pormenorizado de esa demolición de la República en los primeros años del gobierno de Ortega.

puede compararse con las modernas monarquías, sino más bien con los pocos países totalitarios que subsisten, con sistemas de partidos hegemónicos y unos pocos partidos satélites, que dependen de él».⁴⁵

Pero la construcción democrática de Nicaragua no solamente ha sido revertida, sino también pervertida, desnaturalizada. Para finalizar este capítulo abordaremos cuatro ámbitos, a los que nos referimos al final de la introducción del libro y que demuestran el carácter conservador, reaccionario, del gobierno de Ortega en esta etapa y que constituyen ejes articuladores de su perversión del proyecto democrático: la agenda de desarrollo de largo plazo y el canal interoceánico; la corrupción; los derechos de género y la falsificación del proceso de descentralización y participación ciudadana.

1. El canal interoceánico y la agenda de desarrollo

El cierre de los espacios democráticos ha tenido una profunda incidencia negativa en la capacidad del debate público para influenciar la agenda de desarrollo del país, la cual ha sido sustituida, en el corto plazo, por el regateo de intereses empresariales y sectoriales, sin un gobierno con un mínimo de autonomía en relación a esos intereses y capaz, por tanto, de establecer una conciliación de intereses en la perspectiva de una agenda de transformaciones estructurales que apunte a un crecimiento sostenible e inclusivo. Y en el mediano y largo plazo, la política del gobierno ha sido una venta constante de ilusiones, de soluciones providenciales a los problemas del desarrollo.

En 2012, frente a uno de los tantos megaproyectos que constantemente anuncia el gobierno de Ortega, publicamos un artículo titulado «El premio mayor»⁴⁶ en el cual señalábamos que «la solución a los problemas del país no se logra apostando a sacarse en la lotería el premio mayor. La racionalidad de la conducta individual de quien compra lotería cada semana, con la expectativa del premio, tiene sentido, pero no lo tiene en el caso de un gobierno y un país».

45. *La Prensa*, Managua, 22 de agosto de 2016.

46. *El Nuevo Diario*, 12 de marzo de 2012.

Agregábamos que «el desarrollo de un país no es resultado de un casual premio mayor, sino del esfuerzo constante, permanente y en condiciones de creciente productividad de todos sus agentes económicos, grandes, medianos, pequeños y chiquitos. Y el papel de un buen gobierno es crear condiciones —con inversiones en educación, salud, infraestructura, y dando confianza política y seguridad jurídica— para que el esfuerzo de trabajadores y empresarios sea cada vez más eficiente».

Analizamos, entonces, que había sido un lastre para el desarrollo del país estimular en la cultura nicaragüense, como lo hacía el gobierno de Ortega, la expectativa del premio mayor, porque tiende a sustituir el necesario esfuerzo concreto y cotidiano de gobierno, empresas y ciudadanos, por la expectativa de una solución providencial, mágica, y señalamos que ese rasgo cultural «se entrelaza con la cultura del caudillo, del todopoderoso que se sacará de la manga las soluciones».

Pero, concluíamos el artículo: «no se crea que son locuras. Es parte de una línea comunicacional sistemática, que sustituye la solución de los problemas concretos de los nicaragüenses con la droga del premio mayor. Es, en definitiva, una forma de drogadicción social».

En el capítulo 7, el economista y hasta recientemente diputado Enrique Saénz,⁴⁷ hace una rápida enumeración de todos los megaproyectos que Ortega, en ese ilusionismo del premio mayor, ha anunciado en sus casi diez años de gobierno. De esa estirpe luce el canal interoceánico por Nicaragua que, en este caso, de la mano de un empresario chino, sorpresivamente Ortega anunció a mediados de 2013.⁴⁸

47. Saénz está entre los 28 diputados propietarios y suplentes a quienes se canceló su nombramiento como diputados en una ilegal derivación de la decisión de la Corte Suprema de Justicia de retirar al dirigente opositor, Eduardo Montealegre, la representación legal del Partido Liberal Independiente (PLI), en cuya casilla electoral se proponía la Coalición Nacional Democrática (CND), en la cual se había unificado la oposición, participar en las elecciones de noviembre de 2016.

48. Un año antes, el 7 de junio de 2012, y ante otro anuncio gubernamental de la misma naturaleza, el periodista Fabián Median escribió en su columna

Manuel Ortega Hegg, presidente de la Academia de Ciencias de Nicaragua, contribuyó a la preparación de este capítulo con un ensayo que se sintetiza en el recuadro siguiente:

¿Otra vez el mito del canal interoceánico?

*Manuel Ortega Hegg*⁴⁹

En 1996 el escritor nicaragüense Nicasio Urbina señalaba certeramente: «Uno de los elementos míticos más importantes en la historia y la literatura nicaragüense es el mito del canal interoceánico, el estrecho dudoso, el paso a la Mar del Sur, el Desaguadero. Esta idea de un paso interoceánico ha marcado la historia de Nicaragua desde sus inicios, y aún hoy en día sigue siendo un elemento de gran importancia en nuestro imaginario social y cultural»...⁵⁰ Hoy vuelve a desempolvarse este mito de la mano de un proyecto político que busca instaurar en el país el régimen dinástico familiar Ortega-Murillo...

49. Sociólogo, especializado en análisis sociocultural, religioso y político, y de políticas públicas. Investigador y director del Centro de Análisis Socio Cultural (CASC) de la Universidad Centroamericana de Nicaragua (UCA). Actualmente es investigador asociado del CASC-UCA y del Instituto de Historia de Nicaragua y Centro América (IHNCA-UCA). Autor y coautor de más de 50 libros, además de otras publicaciones. Es editor y coautor del libro: *El canal interoceánico por Nicaragua. Aportes al debate*. (2015). 2.^a edición.

50. Nicasio Urbina. «El mito del canal interoceánico en la literatura nicaragüense». En: <http://www.radionicaragua.com.ni/noticias/ver/titulo:875-el-mito-del-canal-interoceanico-en-la-literatura-nicaraguense>.

semanal «En letra pequeña» del diario *La Prensa*: «Y como ya es tradicional, cuando se avecinan las crisis aparecen los vendedores de ilusiones. Nuevamente se activa la idea de construir un canal interoceánico en Nicaragua. Es el conejo que se saca el mago del sombrero cada cierto tiempo para distraer la atención del público. Desde hace más de cien años. Es un decir, “muchachos, cualquier día de estos me saco la lotería, no se preocupen”».

...De esta manera y de forma sorpresiva el gobierno Ortega-Murillo anunció la concesión canalera a un inversionista chino desconocido, el señor Wang Jing. Ella otorga derechos exclusivos a la empresa china de maletín Hong Kong Nicaragua Canal Development Investment Group (HKND), creada a fines de 2012 por el señor Wang Jing para los fines de «la planificación, el diseño, la construcción, el funcionamiento y la gestión del Canal de Nicaragua y otros proyectos potenciales». El 13 de junio de 2013, la Asamblea Nacional de Nicaragua, con mayoría calificada del partido de gobierno, aprobó la concesión para construir un canal interoceánico de 278 kilómetros de largo, 105 de los cuales atravesarían el Lago de Nicaragua... Un proyecto de estas dimensiones apenas si fue discutido cinco días en la Comisión de Infraestructura de la Asamblea Nacional y solo por instituciones afines al gobierno, siendo aprobada en sólo tres horas en el Plenario, por una Asamblea Nacional mayoritariamente obediente al gobierno, aunque con la abstención de la oposición...⁵¹

...Los críticos de la ley coinciden en que este proyecto canalero no ha seguido las buenas prácticas internacionales y que adolece de irregularidades desde su aprobación y de serias deficiencias de información y análisis que lo sustenten y, que si se ejecuta sin subsanar esas deficiencias, se corre el riesgo de provocar un desastre ecológico y social de enormes dimensiones para el país y la región centroamericana... La comunidad científica nacional e internacional consultada al respecto ha manifestado la falta de estudios rigurosos y a profundidad de los riesgos identificados de la obra.⁵² Entre ellos, el riesgo de destruir el reservorio de agua potable del lago tropical más grande del continente americano,

51. Las leyes vinculadas a la concesión son analizadas en el capítulo 2, del jurista Julio Icaza Gallard.

52. Cfr. Academia de Ciencias de Nicaragua. El Canal Interoceánico por Nicaragua. Aportes al debate. 2.^a edición, Managua, 2015. Disponible en página web: cienciasdenicaragua.org.ni

el Lago de Nicaragua; la afectación de dos humedales Ramsar y varias zonas protegidas; la amenaza de destruir la rica biodiversidad terrestre, lacustre y marina existente en la ruta seleccionada, incluyendo la ruptura del corredor biológico mesoamericano; la falta de estudios geológicos, sismológicos y batimétricos en la parte lacustre de la ruta del canal; además del riesgo de ingobernabilidad y de ruptura del tejido social que supone el desconocimiento de los derechos adquiridos de las comunidades campesinas e indígenas, incluyendo, en este caso, la desaparición de la comunidad indígena de Bankukuk Tai, última comunidad hablante de la lengua...

...Los ejes de la propaganda gubernamental han insistido en que el canal va a generar tantos puestos de trabajo que no bastarán los trabajadores nicaragüenses para ocuparlos y que habrá que recurrir a trabajadores de los países vecinos; otro eje de propaganda insiste en que el canal sacará a Nicaragua de la pobreza. En un país de seis millones de habitantes que, por falta de oportunidades, tiene más de un millón de jóvenes migrantes y un 75% de trabajadores que se ven obligados a crear su propio empleo vía el mercado informal para poder sobrevivir, esta propaganda ha surtido efecto y una mayoría aunque menguante de nicaragüenses, ve este megaproyecto como esperanzador. En este sentido, puede decirse que el mito del canal sigue siendo propicio a la venta de ilusiones entre un sector excluido y desinformado de la población...

...De ahí que una vez más, el regreso del mito del canal pareciera tener como objetivo reactualizar las funciones que según la historiadora Frances Kinloch, ha jugado históricamente en la sociedad nicaragüense: alimentar las ilusiones de un progreso mágico e inmediato que vendría con el canal, la especulación financiera y de tierras en la posible ruta canalera, y las hábiles manipulaciones para apuntalar proyectos políticos de continuidad en el poder con la idea de que ahora sí hay alguien que tiene en

la mano la panacea para resolver todos los problemas de Nicaragua. El discurso del presidente Daniel Ortega el 14 de junio de 2013 en la firma del Convenio Marco para la Construcción del Gran Canal Interoceánico avala esta posición cuando afirmó: «(el proyecto canalero) a partir del día de hoy deja de ser un proyecto y se convierte en un compromiso que vamos a hacer realidad por Sandino, por Darío, por este pueblo que tanto sacrificio, que tanto dolor, tanto tiempo, nuestro pueblo, yendo por el desierto, buscando la Tierra Prometida y llegó el día, llegó la hora de alcanzar la Tierra Prometida».⁵³

53. Carlos Espinoza Flores. Presidente Daniel y el señor Wang Jing firman Convenio Marco para la Construcción del Gran Canal Interoceánico. En *El 19 Digital*, 14 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:10466-presidente-daniel-y-el-senor-wang-jing-firman-convenio-marco-para-la-construccion-del-gran-canal-interoceanico>.

2. La corrupción

El cierre de los espacios democráticos, asociado al control total de los poderes del Estado por parte de Ortega, se ha traducido en otra perversión: la ausencia casi total de transparencia en la gestión pública,⁵⁴ en especial de aquellos organismos como la Contraloría General de la República (CGR), que no ha tomado ninguna iniciativa en cuanto al vértigo de confusión entre intereses públicos y los privados del círculo gobernante. Ninguna de las denuncias significativas de corrupción que se han realizado han sido investigadas, o en todo caso no se ha conocido el resultado de las mismas.

54. El Banco Central de Nicaragua (BCN) sería una excepción en cuanto al suministro de información macroeconómica con grados importantes de confiabilidad.

En el cuadro inicial que compara los regímenes del «socialismo del siglo XXI» incluimos la categoría del «sultanismo», acuñada en las ciencias sociales modernas por Max Webber para caracterizar regímenes en que se confunde casi totalmente la voluntad particular del soberano con la del Estado, por ser un rasgo marcadamente distintivo del gobierno de Ortega en relación con los otros países, en particular Bolivia y Ecuador.

Octavio Enríquez, un destacado periodista investigativo que ganó un premio internacional revelando la corrupción administrativa vinculada al despale de la reserva de Bosawás, la más importante reserva de trópico húmedo de Centroamérica, colaboró con este libro preparando un artículo que se resume en el recuadro siguiente:

Daniel Ortega: las cabezas de la hidra

Octavio Enríquez⁵⁵

En nueve años de gobierno de Daniel Ortega, Nicaragua se ha mantenido a la cola de los países de América Latina en transparencia... En una reciente entrevista con José Ugaz, presidente de Transparencia Internacional,⁵⁶ sobre los problemas de corrupción me dijo que «si la situación de América Latina en general es mala, en Nicaragua es bastante peor. Nicaragua solo está encima de Haití».

55. Octavio Enríquez (Managua, 1980). Periodista nicaragüense especializado en investigaciones. Redactor de crónicas y reportajes en el diario *La Prensa*. Su trabajo ha sido reconocido a nivel nacional e internacional. Ha sido ganador del premio Ortega y Gasset y del premio Rey de España en la categoría de medioambiente.

56. *La Prensa*, Managua, 23 de agosto de 2016.

...El segundo rasgo es que es un gobierno bicéfalo. Como ocurría con Rumania, donde el culto a la personalidad era política de Estado de la mano de Nicolás y Elena Ceuscecu, en Nicaragua el país no se entiende sin el protagonismo político de Ortega junto a su esposa Rosario Murillo, su compañera de fórmula para los comicios de noviembre cuando buscarán su tercer período consecutivo para totalizar 15 años continuos al mando del Ejecutivo. Ella a cargo de las labores cotidianas del poder, y él de las decisiones estratégicas de largo plazo.... Después la autoridad está en el Partido, con lo que el esquema se resume a Estado-Partido-Familia... El patrón Estado-Partido-Familia queda incompleto sin la palabra negocios...

...Seguir la pista a la fortuna de Ortega y sus allegados es difícil. ¿Cómo la esconde? El comandante y su esposa representan la cultura del testaferrato, usando a empleados o al partido. Levante la mano, ¿quién puede diferenciar en este momento lo que pertenece al FSLN, a Ortega u otros?

En los congresos de periodismo de investigación, organizados por Transparencia Internacional y el Instituto de Prensa y Sociedad a los que me ha tocado asistir desde 2009, el tema de Nicaragua ha estado presente, pero siempre se han preguntado por qué los periodistas lograron agarrar con cheque a Arnoldo Alemán (1997-2001) y no a Ortega. La respuesta es muy sencilla: el muro creado por los prestanombres, el poderoso músculo del partido, el miedo de los funcionarios a informar, la alianza del mandatario con el Departamento de Inteligencia de la Policía y el Ejército que conspiraron con gobiernos anteriores y ahora callan para evitarse problemas.

Las investigaciones periodísticas realizadas en *La Prensa* demuestran que las empresas vinculadas al entorno presidencial son representadas legalmente por dos personajes: José Mojica Mejía y José María Enríquez Moncada, un ingeniero dueño de empresas de tecnología y un abogado directivo de un equipo

de beisbol. Las operaciones demuestran que en otras ocasiones esos personajes funcionan como propietarios y luego entregan poderes de representación a nombre de los miembros del clan Ortega como ocurre con la Distribuidora Nicaragüense de Petróleo, dueña de la segunda red de gasolineras más grande del país, donde la gerente es Yadira Leets Marín, esposa del hijo mayor de Ortega, Rafael.

En estos años, los actos de los funcionarios de gobierno han puesto en escena desde raterías hasta corrupción sofisticada, como todo el entramado legal creado para la concesión del canal interoceánico, a cargo del concesionario del proyecto Wang Jing y que diluye su responsabilidad legal en una suerte de maraña de sociedades anónimas según abogados consultados en Nicaragua.

La corrupción más tradicional con los fondos del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social es destacable. El dinero de los cotizantes ha sido ocupado para financiar al estamento militar, policías, una clínica relacionada al comandante Tomás Borge (q.e.p.d.), y recientemente al sector privado para la construcción de condominios de lujo en Managua.

Para el sociólogo Óscar René Vargas, los créditos del INSS muestran parte de la cultura política de Nicaragua marcada por el clientelismo, corporativismo, amiguismo, compadrazgo, tráfico de influencias, conflictos de intereses o capitalismo de amiguetes. «Esto no es algo nuevo, son manifestaciones de la cultura política que afecta a la sociedad nicaragüense que ha impedido que alcancemos altos índices de desarrollo económico sostenible, movilidad social, igualdad de oportunidades y de distribución del ingreso», dijo Vargas... 37 años después del derrocamiento de la dictadura de Somoza, viene ahora otra dinastía en el país centroamericano al mando de Ortega y Murillo, adictos al poder, a la riqueza, cuya fortuna sigue sin precisarse. Las cabezas de la hidra no estarían completas sin la impunidad que garantiza el régimen a los súbditos, un largo brazo que castiga a los enemigos y halaga a los suyos.

3. ¿Qué ha pasado con la equidad de género?

El 28 de octubre de 2014 la versión digital de *BBC Mundo* publicó un artículo titulado «Por qué Nicaragua es y no es el sexto mejor país del mundo para ser mujer».

Se refería el periódico digital británico a que el Informe Global de la Brecha de Género del Foro Económico Mundial de ese año había colocado a Nicaragua en el sexto puesto de ese *ranking*, solamente por debajo de Islandia, Finlandia, Noruega, Suecia y Dinamarca. De ahí que el subtítulo que encabezaba la crónica tenía una cierta carga de ironía: «No hay mejor lugar en el mundo para ser mujer que los llamados países nórdicos, y después de ellos, viene Nicaragua».

Obviamente, el aparato de propaganda de Ortega, a cargo de su esposa con el cargo oficial de coordinadora del Consejo de Comunicación y Ciudadanía, difundió ampliamente el *ranking* del Foro Económico Mundial (mejor conocido por sus siglas en inglés, WEF), omitiendo las críticas que en el caso específico de ese ranking se hicieron en diversos medios.

Cuando en la edición de 2015 del ranking del WEF Nicaragua volvió a aparecer en una posición relevante, la revista *Quartz* publicó un artículo titulado «Nicaragua, la improbable campeona mundial de equidad de género».⁵⁷

¿Cuál es, entonces, la realidad?

Como la señala la revista *Quartz*, citando el reportaje de *BBC Mundo* del año anterior, la explicación que un país como Nicaragua, entre los más pobres del mundo como lo indica la revista, aparezca tan alto el índice del WEF, es porque el *ranking* «mide la posición de las mujeres en comparación con los hombres en el país, y no con las mujeres en otros países», de conformidad con indicadores de salud, educación y representación política. Es decir, no compara a las mujeres de Nicaragua con las mujeres de otros países, por así decir

57. *Quartz*, 23 de noviembre de 2015.

los nórdicos, y de ahí la irónica situación que se desprende del índice de conformidad con el cual las mujeres nicaragüenses están casi en las mismas condiciones que las danesas o suecas, y así lo manejó la propaganda orteguista. Esa ironía, según *BBC Mundo*, limita la capacidad del índice del WEF «para servir como una clasificación de los mejores lugares del mundo para ser mujer».

Esa limitación del índice de equidad de género del WEF «permite —como señala *BBC Mundo*— que en materia de acceso a educación universitaria Nicaragua ocupe el primer lugar de todo el *ranking*, a pesar de que solo 19 de cada 100 000 mujeres en edad de asistir a la universidad intentan hacerlo.

En contraste, Japón, con una tasa de matrícula femenina de 58 por 100 000, ocupa el puesto 105 en esta categoría del *ranking*. La razón: la tasa de matrícula de los hombres en Nicaragua es 17 por 100 000 mientras que en el país asiático es de 65.

Lo que quiere decir que ahí hay muchos más hombres que mujeres asistiendo a la universidad, mientras que en el país centroamericano sucede todo lo contrario».

«Luego —continúa señalando el reportaje— también está el caso de los indicadores de salud, donde Nicaragua también sale muy bien situada: número uno de todo el mundo por expectativa de vida saludable.

El puesto es resultado de una expectativa de 66 años para las mujeres por 61 para los hombres, una diferencia a favor de las primeras de cinco años.

Pero la vecina Costa Rica, donde la expectativa de vida saludable para las mujeres es cinco años mayor que en Nicaragua (71), ocupa el puesto número 76 en esta categoría».

En suma, y así concluye el reportaje citado, el índice del WEF lo que «dice es que en Nicaragua las mujeres, al menos, no están mucho peor que los hombres». Pero, en verdad, y como se verá en el capítulo 7 de este libro, ni los unos ni las otras están bien.

Pero si hay algo que subraya las pésimas condiciones de las mujeres en Nicaragua, como repetidamente se ha dicho, es la mortalidad materna en el momento del parto. En el cuadro de abajo se aprecia, con cifras del Banco Mundial, que la mortalidad materna más que duplica el promedio de América Latina y el Caribe, y es seis veces superior a la de la vecina Costa Rica.

Tasa de mortalidad materna por cada 100 000 nacidos vivos (2015)	
América Latina y el Caribe (promedio regional)	67
Costa Rica	25
Nicaragua	150

Fuente: Tasa de mortalidad materna (estimada mediante modelo, por cada 100 000 nacidos vivos). Banco Mundial, «Trends in Maternal Mortality: 1990-2015». datos.bancomundial.org

De ahí que, como señala el reportaje británico que hemos venido citando, «a los movimientos feministas de Nicaragua y el mundo les cuesta aceptar que el país que supuestamente ocupa primer lugar en equidad de género en lo que refiere a salud sea también uno de solo cinco en todo el mundo que no permiten el aborto bajo ninguna circunstancia».⁵⁸

Algo relativamente semejante a la debilidad del índice de equidad de género del WEF ocurre con las medidas de representación política de las mujeres en Nicaragua, que tanto inciden en su índice. Nicaragua, en efecto, tiene un alto índice de representación de mujeres en el Parlamento y en cargos ministeriales en comparación con otros países, pero eso, dada la estructura vertical del FSLN y la concentración del poder en Ortega y su esposa, no se traduce en poder político y, por tanto, en incidencia en cuanto a la definición del gasto en políticas públicas y oportunidades económicas para las mujeres.

58. Se refiere al nuevo *Código Penal* aprobado en 2008, que mantuvo la Ley 603, de 2006, que eliminó la «despenalización del aborto por razones médicas» establecido en el primer *Código Penal*, de 1837, y mantenido en los *Códigos Penales* de 1879 y 1891, durante el período de 30 años de gobiernos conservadores.

«Nicaragua, de acuerdo con *BBC Mundo*, es uno de los países con mayor porcentaje de mujeres en el Parlamento y ninguna nación del mundo tiene más ministras de gobierno que el más grande de los países centroamericanos.

Pero las feministas locales —que en la práctica se han convertido en una de las principales fuerzas de oposición al gobierno de Daniel Ortega, quien fue acusado de abuso sexual por su hija adoptiva en 1998— sostienen que la mayoría le es más leal al partido de gobierno que a la causa de las mujeres».

La combinación de elevada representación política formal con limitada incidencia en las decisiones gubernamentales explica que en relación con otros países los indicadores de salud y educación de las mujeres nicaragüenses se comparan muy poco favorablemente y que, como lo señala el propio Foro Económico Mundial, donde las mujeres tienen más camino que recorrer es en materia de igualdad de oportunidades económicas, pues tienen menos oportunidades de empleo y ganan menos que los hombres, aun en igualdades laborales.

4. Subordinación partidaria de la participación y descentralización

Uno de los primeros decretos de Ortega, al asumir la Presidencia en enero de 2007, fue establecer una modalidad de organización territorial: los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), que, a título de participación ciudadana y siendo de dudosa legalidad, rápidamente derivaron en instancias de gestión partidaria a nivel de barrios y comunidades de la política gubernamental, en paralelo y progresiva sustitución de las instancias de gobierno local (municipalidades) que el FSLN, entonces, en su gran mayoría no controlaba. Después, mediante fraudes, ha llegado a controlar la gran mayoría.

Sobre estas estructuras de apoyo a la gestión gubernamental, en 2008, poco después del primer año de gobierno de Ortega, escribimos:

«La modalidad nicaragüense de democracia directa o participativa ha quedado plasmada en los llamados Consejos del Poder Ciudadano

(CPC) y en la retórica del eslogan “El pueblo presidente”. Los CPC casi no agregan ciudadanos fuera del FSLN, y ni siquiera a toda la militancia de este partido, y apuntan más a ser una estructura de poder personal y familiar dentro del FSLN, y una instancia de cuasi-legitimación de las decisiones de Ortega para eludir la legitimidad que procede de las instituciones democráticas.⁵⁹ Y “El pueblo presidente” no pasa de asambleas o mítines en los cuales Ortega obtiene de sus partidarios los aplausos aprobatorios a sus propuestas, y los “no” preestablecidos. Lo esencial de los CPC es intentar, y lo está logrando, licuar al FSLN dentro de la lógica absolutamente caudillesca y dinástica del Ortegaísmo”.⁶⁰ Esa práctica de asambleas populares hace varios años la abandonó Ortega, quien, una vez consolidado en las variantes autoritarias de su poder, raras veces aparece en público.

Años después, en el segundo período presidencial de Ortega (2012-2017) los CPC fueron sustituidos por los Gabinetes de Familia, Comunidad y Vida, incorporados en el Código de la Familia, y propagandizados como parte de la gubernamental estrategia de comunicación llamada “Vivir bien, vivir bonito, vivir sano”».

Como señaló el constitucionalista José Antonio Moreno, en un artículo publicado en el diario *La Prensa*, «de acuerdo con el último párrafo de artículo 32 del Código, estos organismos se inspiran en valores cristianos, ideales socialistas y prácticas solidarias siendo desde todo punto de vista inconstitucional, ya que atentan contra la libertad de conciencia, de pensamiento y de religión consignados en el artículo 29 de la *Carta Magna* al atribuir a los Gabinetes un tipo de ideología (socialista) y establecer que deben inspirarse en valores

59. Al frente de los CPC está la esposa de Ortega. Una encuesta nacional de finales de 2007 de la firma M & R Consultores encontró que solamente el 8.6% de los nicaragüenses (el 16% de los miembros del FSLN) estaban integrados a los CPC; la misma encuesta encontró que un 19% adicional estaba dispuesto a integrarse a los CPC (el 46% de los miembros del FSLN, mientras el 44% decían que no estaban dispuestos a integrarse).

60. Jarquín, Edmundo (2008). «Nicaragua: ¿es viable el autoritarismo populista?», de Edmundo Jarquín, en *Cultura política y alternancia en América Latina*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

cristianos, con lo cual también se viola el artículo 14 de la *Constitución*, que señala que el Estado no tiene religión oficial, y se introduce un eslogan partidario en la lógica del ordenamiento jurídico». ⁶¹

Igual que sus antecesores, los CPC, estos Gabinetes han pasado a ser, a título de participación, un instrumento de control de los ciudadanos y sus familias. Moreno señala: «El artículo 33 del *Código de la Familia* es igualmente contrario a la *Constitución*, dado que se menciona como uno de los objetivos “Promover la comunicación y la convivencia fraternal, responsable y solidaria entre las personas y las familias de una comunidad, estableciendo medidas integrales de prevención que generen seguridad y protección en la familia”».

Y concluye: «Al poner en práctica este objetivo estarían violentando el numeral 1 del artículo 26 de la *Constitución* que garantiza el derecho de toda persona a su vida privada y a la de su familia, ya que permite una intromisión directa en los asuntos familiares de los nicaragüenses, lo cual le permitiría al Estado disponer de una instancia legalmente establecida para controlar en la forma que estimen conveniente la vida privada y el entorno familiar de cada ciudadano».

Como todo en el gobierno de Ortega, se trata de control, de centralización, en vez de participación ciudadana. Por eso indicamos al inicio del capítulo que, como parte del discurso rupturista y refundacional del «socialismo del siglo XXI», está la «búsqueda, contestataria, de formas de democracia participativa, que es diferente a lo que muchos piensan en términos de la compatibilidad entre democracia representativa y democracia participativa».

Destino relativamente semejante ha tenido la descentralización, proceso que antes del regreso de Ortega a la Presidencia venía avanzando con grados importantes de eficiencia, transparencia y participación de los ciudadanos.

La descentralización del Estado en Nicaragua se inició en los años 80 con la regionalización y la aprobación del Estatuto de Autonomía

61. Los Gabinetes de Familia, *La Prensa*, Managua, 24 de abril de 2015.

para las regiones de la costa Caribe, y se profundizó a partir de 1990 con la recuperación de la autonomía municipal, y el proceso de descentralización de la administración pública a través de un largo de proceso de aprobación de la política nacional de descentralización y de su estrategia correspondiente.

Silvio Prado Ortiz, un experto en municipalismo, ha estudiado detenidamente el proceso reconociendo, en un marco no exento de críticas, lo mucho que se estaba avanzando en términos de la descentralización política, administrativa y financiera. El punto culminante en ese proceso fue, en 2006, la aprobación de la Política Nacional de Descentralización y de la Estrategia Nacional de Descentralización y Desarrollo Local. Le solicitamos su apoyo para este capítulo del libro y en el recuadro siguiente se recogen sus conclusiones que se corresponden con esta dimensión de la perversión del proceso de construcción democrática que vivía Nicaragua, hasta el regreso de Ortega a la Presidencia de la República.

¿Qué ha sido de la descentralización?

Silvio Prado Ortiz⁶²

El cambio de gobierno nacional en 2007 alteró de forma drástica este panorama de la descentralización, como se muestra de manera sucinta a continuación:

- Congelamiento de la Política Nacional de Descentralización y de la Estrategia Nacional de Descentralización y Desarrollo Local.
- Disolución de la Oficina de la Administración Pública (OAP), la entidad rectora del proceso de descentralización

62. Municipalista, miembro de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid con la tesis «La relación de la autonomía política municipal y las modalidades de participación ciudadana en Nicaragua entre 1990 y 2012».

que regresó a ser una dependencia del Instituto de Nicaragüense Fomento Municipal (INIFOM). Esta institución, en vez de brindar apoyo al fortalecimiento municipal, pasó a ser una agencia de control político de las municipalidades.

- La reforma de la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios (corazón de la descentralización financiera) eliminó los porcentajes obligatorios que las distintas categorías de municipalidades debían asignar a las inversiones y al gasto corriente cada año, y dejó a discrecionalidad de la Comisión Nacional de Transferencias la asignación de los porcentajes que la misma estimara a bien. En cambio, impuso porcentajes obligatorios de inversiones a las municipalidades en salud, educación, medioambiente, agua y saneamiento, pese a no tener transferidas las competencias en estas áreas. Al amparo de esta discrecionalidad, la Comisión Nacional de Transferencias ha manipulado los criterios de ponderación para calcular las transferencias para premiar a las alcaldías del FSLN y castigar a las de oposición.
- La autonomía municipal, condición básica para la descentralización política, se vio seriamente debilitada en todas sus vertientes: eliminación *de facto* el origen electivo de las autoridades, el sometimiento de los electos a la figura del secretario político del FSLN, la inestabilidad de los electos en sus cargos por las repetidas destituciones ordenadas desde el gobierno central y por el FSLN, y reuniones semanales de todos los alcaldes del FSLN con el gobierno central para recibir órdenes acerca de las inversiones en sus municipios.
- La eliminación de los planes municipales de desarrollo estratégico, y su sustitución por los planes municipales de desarrollo humano, que responden a una adecuación del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) que hacen las municipalidades gobernadas por el FSLN.

- Entre 2013 y 2015 la participación de los ingresos municipales en los ingresos tributarios nacionales ha fluctuado entre el 8.5 y el 9.20%,⁶³ un dato claramente menor que el 14.0% alcanzado en 2006.
- En lo que respecta a la participación en el gasto nacional, las cifras han mostrado variaciones entre el 26 y 27%. Sin embargo, a ello hay que agregar dos factores que distorsionan estas cuentas porque han minado la capacidad autónoma de decidir las inversiones locales: la confiscación de aproximadamente del 23.0% de las inversiones locales para sufragar inversiones nacionales en áreas no descentralizadas políticamente y el financiamiento de proyectos y actividades obligatorias orientadas por el gobierno central, como casas maternas, celebración de la Purísima (actividades anuales de religiosidad popular, de la Iglesia católica), contribuciones a los campeonatos nacionales de beisbol y de boxeo, y los gastos encubiertos para financiar actividades del FSLN.

63. Cálculos basados en Informe Anual 2015 del Banco Central de Nicaragua.

5. Conclusión

El régimen de Ortega, lo hemos sostenido a lo largo de este capítulo, es una repetición de los despotismos que han poblado el pasado de Nicaragua, pero bajo nuevas circunstancias. Nuevas circunstancias de interacción internacional. Nuevas circunstancias de comunicación entre las personas, las organizaciones y las empresas. Y con seguridad, bajo el peso de su losa autoritaria, se está incubando el proceso de recuperación de la construcción democrática que interrumpió.

FIN DEL ESTADO DE DERECHO:
PRINCIPALES REFORMAS
CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVAS

Julio Icaza Gallard

*La lucha del hombre contra el poder es la lucha
de la memoria contra el olvido.*

Milán Kundera
El libro de la risa y el olvido

Introducción

El último cuarto de siglo de la historia de Nicaragua puede definirse como el drama recurrente de la imposible transición democrática. Otra gran oportunidad para dar el salto hacia la modernidad parece haber naufragado, entre la *hybris*, que tanto temían los griegos y que ciega y pierde a los líderes políticos, y la general indiferencia, cansancio y escepticismo. La judicialización de la política y la politización de la justicia, el abierto desprecio por la ley y su utilización como instrumento al servicio del poder, no como su límite y sujeción a los fines humanos, y la corrupción con el fraude institucionalizado han acabado con todo vestigio de un orden político jurídico sustentado en los principios del constitucionalismo democrático, imprescindible basamento de un desarrollo económico y social sustentable.

Los acontecimientos que han jalonado la historia de los últimos cinco lustros se han centrado en los avances y retrocesos que han tenido lugar en la arena política institucional, reflejados en las reformas y contrarreformas constitucionales. Se ha mantenido, de esta manera,

la característica destacada de toda nuestra historia como país independiente, a saber, la pugna permanente —a momentos solapada, a momentos abierta y violenta— por el control del aparato del Estado y el diseño de un ropaje constitucional a la medida de las ambiciones de poder del caudillo de turno. Detrás de cada una de nuestras guerras civiles ha habido un conflicto de *Constituciones* y nuestro *pathos* ha sido marcado por esta incapacidad de lograr un consenso constitucional, requisito para aquel consenso traslapado más profundo con que Rawls caracteriza al liberalismo social democrático, clave de la estabilidad y el desarrollo económico y social.

Este batallar jurídico constitucional contrasta con el poco valor que merece la ley de parte de los actores políticos, cuando se trata de respetarla y darle cumplimiento y no de reformarla e interpretarla para legitimar actos de fuerza. La alarma ante la evolución que han seguido los últimos acontecimientos aumenta cuando comprobamos que, al control de las instituciones y en particular del sistema electoral, se añade el control del aparato militar y policial, objetivo codiciado por las fuerzas políticas y que se ha constituido en nuestra experiencia histórica en el eje central del círculo vicioso de la dictadura y la guerra.

Ojalá el apretado repaso de nuestra más reciente vida política, que pretendemos hacer en estas pocas páginas, ofrezca a los lectores una perspectiva que ayude a despejar la oscuridad y nos auxilie en el urgente avistamiento de un horizonte, inmersos como estamos en una realidad de la que parece alejarse la esperanza y en la que habitan de nuevo los viejos fantasmas que han alterado nuestros sueños y hecho imposible nuestra convivencia ciudadana.

EL PERÍODO 1990-1997 Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1995

Una nueva oportunidad histórica para la modernización y la democracia en Nicaragua representaron las elecciones del 25 de febrero de 1990, en las que, contra todos los pronósticos, resultó vencedora Violeta Barrios de Chamorro, candidata de la Unión Nacional Opositora (UNO).

Esas elecciones fueron consecuencia directa del esfuerzo pacificador desarrollado primeramente por el Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela), al que se unió más tarde el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), y de la voluntad de paz expresada por los países centroamericanos a través de los Acuerdos de Esquipulas I y II. En virtud de estos acuerdos, en particular el del 7 de agosto de 1987 conocido como «Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica», los presidentes centroamericanos se comprometieron a tomar una serie de medidas en materia de reconciliación nacional, cese al fuego, democratización, elecciones libres, cese de ayuda a fuerzas irregulares y no uso de los territorios para agredir a otros estados, así como mecanismos de verificación, compromisos que para el caso de Nicaragua se tradujeron en el adelanto de las elecciones y la creación de las condiciones necesarias para llevarlas a cabo de manera libre, limpia y transparente.

Con el reconocimiento del triunfo de Violeta Barrios de Chamorro por parte del derrotado Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), Nicaragua iniciaba una difícil transición hacia la democracia que realmente encerraba tres procesos de diferente naturaleza: uno, de pacificación, que implicaba el desarme de la resistencia, la reducción del Ejército Sandinista y su conversión en un Ejército Nacional, la reconciliación y reinserción de los armados; otro, de reinserción de Nicaragua en la economía mundial, reducción de la propiedad estatal y privatización, solución al problema de la propiedad así como reconstitución de la iniciativa privada como eje principal de la economía; y el último, de reforma y democratización de las instituciones y fortalecimiento del régimen de libertades y derechos ciudadanos. Mientras los dos primeros procesos parecieron caminar sin grandes tropiezos, la reforma política, ya contemplada en el Programa de la UNO, se tradujo en un enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y significó una de las más graves crisis sufridas por el Gobierno de la señora Chamorro.

La *Constitución* vigente al triunfo de la UNO databa de 1987 y había sido el producto de la Asamblea Constituyente electa durante las elecciones de 1984, en las que la Coordinadora Democrática,

encabezada por Arturo Cruz Porras, principal fuerza de oposición, no había participado. A este déficit de legitimidad se sumaba el diseño en esa *Constitución* de un sistema presidencialista con poderes semiabsolutos, que adolecía de vacíos importantes en cuanto al respeto y aplicación de los principios fundamentales que deben regir a un Estado de Derecho. Su reforma había sido planteada por las fuerzas de la UNO desde su misma promulgación, fecha en que los 14 partidos políticos de esa coalición circularon un documento con un listado de 17 propuestas de reformas constitucionales, entre las que se planteaban la no reelección, la independencia del poder electoral, la limitación de las facultades del presidente de la República, la reforma de la naturaleza y función de las fuerzas armadas y la separación del Estado, el Ejército y el Partido.¹ Dichos planteamientos, realizados a menos de un año después de la entrada en vigencia de la *Constitución* del 87 y en el marco de un diálogo nacional impulsado por los Acuerdos de Esquipulas, fueron retomados con posterioridad a los Acuerdos de Esquipulas y de Sapoá (marzo de 1988), que llevaron a la reinstalación del diálogo. Finalmente, la única reforma constitucional a que accedió el gobierno de Daniel Ortega fue la del 31 de enero de 1990, por la que se recortó el período para el que había sido electo y se adelantaron las elecciones generales al 25 de febrero de 1990.

El tema pendiente de las reformas constitucionales resurgió con fuerza tras el triunfo de la UNO en las elecciones de 1990. Al reclamo se sumaron las contradicciones surgidas entre el nuevo Gobierno y

-
1. Propuestas de reformas a la *Constitución política* planteadas por la UNO en noviembre de 1987. Esgueva Gómez, Antonio. (2000). *Las constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*. Managua: Editorial INHCA, Universidad Centroamericana. Documento 125, pp. 1024 y ss. En el acto de conmemoración organizado por Hagamos Democracia en el Hotel Metrocentro el 20 de junio de 2014, personalidades como Luis Sánchez Sancho, con ocasión del 25 Aniversario de creación de la UNO, reconocieron el importante papel desempeñado por el doctor Julio Ycaza Tigerino en la preparación de estas propuestas y la función de elemento cohesivo fundamental que las mismas desempeñaron en la posterior conformación de la UNO.

el doctor Virgilio Godoy, vicepresidente electo, así como las críticas generadas por la firma, el 27 de marzo de 1990, del Protocolo de Transición o Protocolo de Procedimiento de Transferencia del Mando Presidencial de la República de Nicaragua, acordado entre el Gobierno entrante, encabezado por Antonio Lacayo, yerno y ministro de la presidencia de la señora Chamorro, y el Gobierno saliente, representado por los generales Humberto Ortega y Joaquín Cuadra y el comandante Jaime Wheelock Román.

En noviembre de 1991, una Comisión especial de la Asamblea, nombrada por su Junta Directiva, presentó un Anteproyecto de Reforma Constitucional. En 1993 la discusión se profundizó, planteando unos la reforma parcial y otros, más radicales, una constituyente. Las reformas —que contaban con el apoyo de los diputados de la UNO, la Unión Demócrata Cristiana (UDC) y de los diputados sandinistas encabezados por Sergio Ramírez Mercado, cada vez más distanciado de Daniel Ortega— se complicaron por las aspiraciones a la Presidencia de Antonio Lacayo, de cara a las elecciones de 1997, y el rechazo de los legisladores a sus pretensiones, expresado en la inclusión de una inhibición dirigida a su persona.² Lo cierto es que más allá de esta prohibición con nombre y apellido, una parte importante de las reformas afectaban los poderes del Ejecutivo. A juicio de Antonio Lacayo, «lo realmente preocupante en el proyecto elaborado por los diputados era el claro intento de dismantelar el poder del presidente de la República y el paso de atribuciones presidenciales a la Asamblea Nacional, lo cual atentaba contra la esencia misma del presidencialismo en que se

-
2. Ante la hipótesis que se manejó públicamente en ese entonces de un posible divorcio entre Lacayo y su esposa Cristiana Chamorro, a fin de evadir el vínculo de afinidad con la presidenta Chamorro que prohibía la candidatura del primero, la redacción original de la misma fue ampliada. Finalmente, el artículo 147 reformado dispuso que no podían ser candidatos a presidente o vicepresidente de la República, «c.- Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y los que sean o hayan sido parientes dentro del segundo grado de afinidad, del que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente».

basaba nuestra *Constitución*». ³ La reducción de los poderes del Ejecutivo, en el marco de una *Constitución* absolutista o aquejada de lo que otros han denominado «hiperpresidencialismo», ⁴ constituía una vieja aspiración de la coalición de partidos que había llevado al poder a doña Violeta. Por otra parte, las reformas realmente no «desmantelaban» al Ejecutivo, sino que buscaban un reparto más equilibrado de funciones entre los poderes y contenían importantes contribuciones a la democratización en otras áreas no menos claves.

EL CONTENIDO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1995

La Ley 192 del 4 de julio de 1995 de reforma parcial a la *Constitución* modificó sesenta y cinco artículos. No solamente por el número sino también por la trascendencia de su contenido, la reforma equivalía a una de carácter total, que hubiese requerido, de acuerdo al procedimiento establecido en la *Constitución* de 1987, la convocatoria a unas elecciones de Asamblea constituyente. Pero el texto constitucional, que regula la reforma y aún se conserva como tal, no establece de manera expresa diferencias sustantivas entre uno u otro procedimiento, vacío legal que posibilitaría posteriores reformas de gran trascendencia como las de los años 2000 y 2005, así como las más recientes de 2013, calificadas de verdaderas «contrarreformas», obviando el requisito de la constituyente. ⁵

-
3. Lacayo Oyanguren, Antonio (2005). *La difícil transición nicaragüense: en el Gobierno con doña Violeta*. Colombia: Imprelibros S.A., 647 pp.
 4. Autores, como Omar García Palacios, califican de «presidencialismo exacerbado o hiperpresidencialismo», la concepción originaria del Ejecutivo contenida en la *Constitución* de 1987, que con las reformas de 1995 y las de 2005 ha tomado un giro considerable hacia el parlamentarismo sin salirse, sin embargo, del sistema presidencialista. Ver García Palacios, Omar (2011). *Curso de Derecho Constitucional*. Managua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica, 253 pp.
 5. La doctrina constitucionalista considera, a este respecto, que aunque no existan en nuestra *Constitución* límites explícitos o cláusulas de intangibilidad,

Desde la perspectiva de los principios que deben regir a un Estado de Derecho, las reformas del 95 llenaron importantes vacíos. Hasta esa fecha los nicaragüenses vivíamos en un Estado irresponsable, pues el sistema de control constitucional diseñado en la Ley de Amparo no era suficiente para exigir ante los tribunales de justicia el acatamiento por parte de la Administración del Estado de las disposiciones legales de rango inferior a la *Constitución* y derivar las consecuentes responsabilidades por la comisión de actos ilegales lesivos a los particulares. El principio de responsabilidad del Estado fue consagrado a través de la reforma del artículo 131 e igualmente fue creada en la Corte Suprema de Justicia la Sala de lo Contencioso Administrativo, disposiciones que dieron paso a la posterior aprobación, en julio de 2000, de la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.⁶

Las reformas del 95 también significaron la recepción en nuestro ordenamiento constitucional de la institución del Ombudsman, a través de la creación del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos (numeral 30 del nuevo artículo 138).⁷

En términos de un mejor balance de poderes, una de las facultades más importantes que la *Constitución* del 87 concedía al presidente de la República era la de «dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia de carácter fiscal y administrativo» (numeral 4 del artículo 150). La facultad de crear, aprobar, modificar o suprimir tributos y

los principios y valores vertebradores del sistema jurídico político son límites implícitos al constituyente derivado y requieren para ser cambiados el procedimiento establecido para la reforma total. La jurisprudencia de la Corte se ha manifestado sobre este particular de manera contradictoria. Ver Álvarez Argüello, Gabriel (2008). «Análisis de las propuestas de reforma constitucional nicaragüense: ¿factor de democratización?». Managua, pp. 61-62. En el mismo sentido, García Palacios, Omar; *op. cit.*

6. *La Gaceta*, Diario Oficial, n.ºs 140 y 141.

7. Para una mejor comprensión del impacto de estas reformas en la estructura del Estado de Derecho en Nicaragua, véase Icaza Gallard, Julio (2005). *El Estado de Derecho y otros ensayos sobre el poder*. Managua: Copy Express, S.A.

aprobar planes de arbitrios municipales pasó con las reformas del 95 a ser exclusiva de la Asamblea, como corresponde a la más antigua tradición democrática. El Ejecutivo conservó, no obstante, la potestad de dictar decretos ejecutivos en materia administrativa y reglamentar las leyes que lo requiriesen en un plazo no mayor de sesenta días.

Siguiendo el sistema tradicional de equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo para la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral, por el que el presidente propone y la Asamblea elige, la *Constitución* del 87 monopolizaba en manos del presidente el derecho de propuesta de candidatos por ternas. La reforma del 95 extendió este derecho de presentar candidaturas a los diputados, en consulta con las asociaciones pertinentes. El sistema se modificó también, en el mismo sentido, para el contralor general de la República, cuya nominación correspondía de forma exclusiva al presidente. Esta modificación ha sido criticada por diversos juristas, que la consideran el primer paso en el proceso que llevó posteriormente, tras el pacto Ortega-Alemán, a la partidización de los poderes del Estado y su funcionamiento por medio de bancadas, con el inmenso daño que esto ha provocado a la impartición de la justicia en general y de la justicia electoral en particular.

Este cambio, el más criticable de las reformas del 95, tuvo un efecto inmediato en la reforma de la Ley Electoral que se hizo a través de la Ley 211, del 5 de diciembre de 1995,⁸ que en su nuevo artículo 16 dispuso que el nombramiento de los integrantes de los Consejos Electorales lo haría «el Consejo Supremo Electoral, de las listas de ciudadanos que para cada Consejo envíen los representantes legales de los partidos políticos».⁹ La Ley Electoral de 1988, Ley 43, del 24

8. *La Gaceta*, n.º 6 del 9 de enero de 1996.

9. En opinión de Manuel Ortega Hegg, sobre las elecciones que tuvieron lugar en 1996, «Esta disposición atentó contra el profesionalismo y la línea de mando del Consejo Supremo Electoral. En gran parte a ello obedece el que los funcionarios de los organismos electorales intermedios y de base fueran objeto de suspicacias y desconfianzas en estas elecciones, por parte de los mismos partidos políticos; pero, además, que efectivamente una parte de

de agosto de 1988, establecía que era el Consejo quien nombraba al presidente y los miembros de los Consejos Electorales, tomando en cuenta el pluralismo político, y quien nombraba además al presidente y un miembro de las Juntas Receptoras de Votos, escogiendo al otro miembro de estas de entre los propuestos por los partidos políticos representados en la Asamblea.

Esta reforma precipitó la renuncia del doctor Mariano Fiallos Oyanguren, presidente del CSE durante las elecciones de 1984 y 1990, quien advirtió de manera profética los efectos catastróficos que estos cambios tendrían en la administración y credibilidad del sistema electoral nicaragüense, cada vez más en manos de los dos partidos hegemónicos.

Con las reformas el Ejecutivo perdió la potestad de crear y eliminar ministerios y entes autónomos gubernamentales, los que pasaron a ser determinados por la Ley. Asimismo, el plazo dado al presidente para informar y someter a ratificación por la Asamblea el Decreto declaratorio del Estado de Emergencia, que era de 45 días, se redujo a 72 horas.

En cuanto al Poder Judicial, se amplió el número de magistrados de la Corte Suprema, que pasó de siete a doce, y se consagró el principio de unidad de jurisdicción, eliminando las de carácter especial, como los tribunales agrarios que dirimían los conflictos por expropiación y reforma agraria, y poniendo fin al fuero militar atractivo.

Otras importantes modificaciones tuvieron que ver con la prohibición de las confiscaciones y del espionaje político, así como la redefinición de los cuerpos armados, Ejército y Policía, y sus funciones.

ellos incurrieran en irregularidades y anomalías que, aunque según opinión generalizada no invalidaron las elecciones, sí empañaron la junta electoral». Ortega Hegg, Manuel (enero-febrero, 1997). «Nicaragua. ¿Un nuevo bipartidismo?». *Nueva Sociedad*. 147, pp. 6-11.

En igual sentido se ha expresado Rosa Marina Zelaya, expresidenta del CSE (noviembre de 2000). Ver «Elecciones viciadas por no respetar el pluralismo», *Revista Envío Digital*. 224, UCA.

El nuevo artículo 44 reguló el derecho de propiedad y la expropiación por causa de utilidad pública o interés social, de acuerdo a la Ley y previo pago en efectivo de justa indemnización, prohibiendo además de manera expresa la confiscación de bienes, tan de moda en la década anterior. El artículo 26 agregó a la lista de derechos de la persona, el de «Conocer toda información que sobre ella hayan registrado las autoridades estatales, así como el derecho de saber por qué y con qué finalidad tiene esa información», derecho que se complementó con la nueva disposición del artículo 96 que prohibió a los organismos del Ejército y la Policía y a cualquier otra institución del Estado, ejercer actividades de espionaje político.

La *Constitución* del 87 contenía en materia de defensa las principales disposiciones relativas al Ejército Popular Sandinista y al Servicio Militar Patriótico. Las reformas del 95, a fin de dar cumplimiento al compromiso de establecer una clara separación entre el Ejército, el Estado y el Partido FSLN dejaron establecido que el Ejército de Nicaragua es una institución nacional, de carácter profesional, apolítico, obediente y no deliberante (artículo 93). Igualmente prohibieron a los miembros del Ejército y de la Policía desarrollar actividades político-partidistas y desempeñar cargo alguno en organizaciones políticas, así como optar a cargos públicos de elección popular si no hubieren renunciado de su calidad de militar o de policía en servicio activo, por lo menos un año antes de las elecciones en las que pretendan participar (artículo 94). Igualmente se eliminó el servicio militar obligatorio y se prohibió toda forma de reclutamiento forzoso (artículo 96).

Las reformas también regularon a la Policía Nacional, ausente en la *Constitución* del 87, como un cuerpo armado de naturaleza civil, con la misión de garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito y los demás que le señale la ley, dejando claramente establecido su carácter profesional, apolítico, apartidista, obediente y no deliberante (artículo 97).

Otras dos disposiciones constitucionales de extraordinaria importancia fueron aprobadas en estas reformas:

- 1) La prohibición de reelección, contenida en el artículo 147, que establecía: «No podrá ser candidato a presidente ni vicepresidente de la República: a) el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiera ejercido por dos períodos presidenciales».
- 2) El requisito, igualmente establecido en el artículo 147, de la mayoría relativa de al menos el 45 por ciento de los votos válidos para ser electo presidente y vicepresidente y la necesidad, en caso de que ninguno de los candidatos alcanzare este porcentaje, de una segunda elección entre los que hubiesen obtenido el primero y segundo lugar.

Respecto de la prohibición de reelección, que tres lustros más tarde sería rechazada por Daniel Ortega y declarada «inconstitucional» por una Corte Suprema de Justicia integrada por magistrados obedientes a su persona, es importante citar lo que dice el periodista Danilo Aguirre Solís (1939-2015), entonces diputado del FSLN:

«El asunto de la reelección presidencial no constituyó obstáculo en las discusiones en el máximo órgano de consulta del FSLN ya que una comisión nombrada por el propio secretario general Daniel Ortega, integrada por 12 miembros y presidida por el doctor Mariano Fiallos Oyanguren, dictaminaron con amplio voto mayoritario la No Reelección continua, y la alterna limitada a dos mandatos, lo que fue aprobado por el pleno de la Asamblea Sandinista y más tarde, en su oportunidad, por la Asamblea Nacional pasando a ser el contenido del artículo 147 de la *Constitución*. El mismo que quince años después sería declarado inaplicable por una insólita sentencia de la CSJ y 3 años más tarde eliminado de la *Constitución* para dar pase a la reelección presidencial indefinida».¹⁰

10. Aguirre Solís, Danilo: «El entorno de las reformas constitucionales de 1995». Inédito.

CONFLICTO DE PODERES Y PRIMERA LEY MARCO

Aprobadas las reformas por una amplia mayoría de 66 diputados, superior a la requerida por la *Constitución* para las reformas parciales y que incluyó los votos del FSLN y de la UNO, la Presidencia se negó a promulgarlas y publicarlas. Mandadas a publicar en los periódicos nacionales por el presidente de la Asamblea, doctor Luis Humberto Guzmán, el día 24 de febrero, el país se encontró regido por dos *Constituciones*, la de 1987 y la reformada en 1995. El conflicto finalmente pudo resolverse a través de la negociación de un acuerdo político entre los dos poderes, que se tradujo en la aprobación de la Ley Marco de Interpretación de las Reformas Constitucionales, Ley n.º 199, del 3 de julio de 1995,¹¹ la cual sometía a la concertación y el consenso entre Ejecutivo y Legislativo la aplicación y desarrollo legislativo de gran parte de las nuevas disposiciones constitucionales.

El acuerdo político, convertido en Ley, no tenía nada de Ley Marco tal y como se reconoce bajo este concepto en la doctrina jurídica a esta categoría de leyes y violentaba el principio de supremacía de la *Constitución* sobre el resto del ordenamiento jurídico. Debió haber quedado como lo que era fundamentalmente: un acuerdo político, y no una Ley con pretensión de supeditar a sus disposiciones unas reformas constitucionales de rango superior. Con justa razón, independientemente de su eficacia práctica como instrumento de solución del conflicto de poderes planteado, la Ley Marco fue considerada por la gran mayoría de juristas, incluyendo a quien esto escribe, como una aberración jurídica. Calificación que no fue suficiente para que en una posterior crisis política de similares características, la que enfrentó al presidente Enrique Bolaños con la Asamblea a raíz de las reformas constitucionales de 2005, se recurriese al negativo precedente y se buscara la solución a través de otro adefesio de Ley Marco.

Las reformas constitucionales del 95 se complementaron con la negociación y aprobación, casi de forma paralela, de la Ley de Orga-

11. *La Gaceta*, n.º 125 del 5 de julio de 1995.

nización, Jurisdicción y Previsión Social Militar, Ley 181, del 23 de agosto de 1994,¹² y con la aprobación posterior de la Ley de la Policía Nacional, Ley 228, del 31 de julio de 1996.¹³ Ambas leyes consagraron el carácter nacional, apartidista, apolítico, profesional y no deliberante de los cuerpos armados. Importantes transformaciones en la estructura de ambas instituciones armadas que acompañaron al amplio programa de reducción y reinserción de desmovilizados del Ejército y la Resistencia, que impulsó el gobierno de doña Violeta.

EL PACTO ALEMÁN-ORTEGA Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2000

Danilo Aguirre Solís (1939-2015) explica los cambios que venían produciéndose en la composición de las fuerzas representadas en la Asamblea Nacional y que hicieron posible las importantes reformas de 1995, así como las contradicciones que empezaron a generarse dentro del sandinismo:

«Se fue produciendo un mayor acercamiento entre las bancadas del FSLN y la UNO, reduciéndose el número de diputados manejados por el Ejecutivo. Al final fueron dándose también dos corrientes entre los diputados sandinistas, la mayoritaria que apuntaba a cambios estratégicos en el país y una minoría que subordinaba logros puntuales sobre temas como el de la propiedad a cualquier reforma institucional que se planteara».

«En la Asamblea Sandinista se debatía el proyecto de reformas a la *Constitución* entre un sector que hacía girar el proyecto en lo referente a los problemas surgidos por el uso y abuso de las leyes 85, 86 y 88, y los que pensaban que era el momento de modernizar y democratizar las instituciones nicaragüenses como punto de partida para retomar una propuesta electoral viable que devolviera el poder al Frente Sandinista».¹⁴

12. *La Gaceta*, n.º 165 del 2 de septiembre de 1994.

13. *La Gaceta*, n.º 162 del 28 de agosto de 1996.

14. *Ibid.*

Fuesen o no producto del Protocolo de Transición, lo cierto es que las leyes 85, 86 y 88, aprobadas a la carrera durante los meses de transición y con anterioridad a la toma de posesión de doña Violeta, buscaban legalizar las propiedades adquiridas por particulares con anterioridad a las elecciones, en su mayor parte a través de procedimientos irregulares. Esas leyes fueron el origen de lo que se denominó la «piñata», un proceso masivo, corrupto y desordenado de traslado de propiedades del Estado a manos de miembros del FSLN que se prolongó durante todo el período de transición y más allá, y que dio origen a la necesidad de indemnizar a los originales propietarios y a la consiguiente creación de una deuda pública multimillonaria que debimos pagar y seguimos pagando todos los nicaragüenses. Al final del gobierno de doña Violeta, numerosas propiedades seguían pendientes de solución ante los tribunales y al perder nuevamente las elecciones de 1986 Daniel Ortega y ganarlas el candidato liberal Arnoldo Alemán, lo primero que puso sobre la mesa el FSLN fue la necesidad de su legalización, a cambio de garantizar las condiciones de gobernabilidad durante el período del nuevo gobierno. El pasado somocista de Alemán y sus antecedentes corruptos al frente de la Alcaldía de Managua posibilitaban un *do ut des*, un acuerdo mafioso que, a cambio de la legalización pendiente de la «piñata», obtuviese la impunidad frente al enriquecimiento ilícito del nuevo presidente y sus allegados.

EL PRIMER PACTO SOBRE LA PROPIEDAD

El primer «pacto», nombre con el que se designa en la tradición política nicaragüense a los arreglos entre caudillos para beneficio mutuo particular o de sus partidos políticos, se expresó en la aprobación de la Ley de Suspensión de las Acciones Judiciales y Ejecución de Sentencias en los Juicios en Materia de Propiedad, Ley 256 del 24 de abril de 1997,¹⁵ suspensión que fue prorrogada por la Ley 263 del 21 de agosto de 1997.¹⁶ El plazo de suspensión de estos juicios fue el ne-

15. *La Gaceta*, n.º 83 del 6 de mayo de 1997.

16. *La Gaceta*, n.º 166 del 1 de septiembre de 1997.

cesario para negociar una nueva Ley de Propiedad que garantizase la legalización de las propiedades adquiridas con posterioridad al 25 de febrero de 1990, y que se materializó en la Ley 278 sobre Propiedad Reformada Urbana y Rural del 26 de noviembre de 1997.¹⁷

La Ley 278 dejó sin efecto las disposiciones especiales anteriores sobre esta materia y eliminó el recurso de casación, con lo que las decisiones finales quedaron al arbitrio de los tribunales especiales de apelación, totalmente controlados por magistrados fieles a Daniel Ortega, sin posibilidad de recurso ulterior alguno y sin la salvaguardia de los principios reconocidos por la jurisprudencia en materia de derecho de propiedad. Miles de juicios que estaban pendientes fueron resueltos con sentencias absurdas y vergonzosas desde el punto de vista jurídico y sobre la base de criterios eminentemente político-partidarios, para favorecer a la nueva mafia y a cuenta de las indemnizaciones que debían ser canceladas con bonos del Estado.

El poeta y sacerdote Ernesto Cardenal, destacado intelectual sandinista, explica en sus memorias lo sucedido tras la derrota electoral de 1990: «Sea como sea, la revolución al perder las elecciones ganó, demostrando que era democrática. La derrota electoral fue una victoria moral. No fue esto lo que hizo que perdiéramos la revolución, sino algo mucho peor que ocurrió después. Hubo el robo de las propiedades del Estado que hicieron los dirigentes para adjudicarlas al Frente Sandinista, y el robo de las propiedades del Estado que los dirigentes hicieron para adjudicárselas ellos mismos, y posteriormente el robo de las propiedades del Frente Sandinista que los dirigentes también se adjudicaron».¹⁸

17. *La Gaceta*, n.º 239 del 16 de diciembre de 1997.

18. Cardenal, Ernesto (2003). *La Revolución perdida*. Managua, ANAMA, Ediciones Centroamericanas, pp. 659-660.

EL CONTENIDO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2000

El segundo capítulo del Pacto Alemán-Ortega se expresó en las reformas constitucionales del 18 de enero de 2000, Ley n.º 330, Ley de Reforma Parcial a la *Constitución Política de la República de Nicaragua*.¹⁹ Por ellas se redujo el mínimo necesario para ser electo presidente en primera vuelta, de 40 a 35% de los votos válidos, siempre que la diferencia mínima respecto del candidato que obtuviese el segundo lugar fuese no mayor del 5%, manteniendo en caso contrario la segunda vuelta.

También, se aumentó el número de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que pasó de 12 a 16. La Contraloría General de la República dejó de ser un órgano unipersonal y pasó a tener un carácter colegiado, compuesto por 5 miembros propietarios y 3 suplentes. Igualmente el Consejo Supremo Electoral aumentó el número de sus magistrados, de 5 a 7. Para los nombramientos, Alemán se reservó la mayoría, pero cedió a Ortega una representación minoritaria con capacidad de veto en esos poderes del Estado.

Lo más discutible de las reformas fue la reducción del porcentaje mínimo necesario para ganar las elecciones a presidente y vicepresidente, reforma que resultó determinante para que Daniel Ortega pudiese ganar las elecciones de 2006 y retomara el poder. La contrapartida de la misma fue la disposición constitucional aprobada en las reformas que disponía una diputación en calidad de propietario y de suplente para el expresidente y exvicepresidente electos en el período inmediato anterior, y otra diputación en calidad de propietario y suplente para los candidatos a presidente y vicepresidente que hubiesen obtenido el segundo lugar participando en la elección correspondiente (artículo 133). De esta manera Arnoldo Alemán abandonaba la Presidencia, pero se garantizaba el control del legislativo y continuaba gozando de inmunidad frente a eventuales acusaciones por corrupción. Así lo confirmó Dionisio Marengo, testigo privilegiado de aquellas

19. *La Gaceta*, n.º 13 del 19 de enero de 2000.

negociaciones, en una entrevista otorgada al diario *La Prensa*, en la que expresó lo siguiente:

«Te voy a contar un detalle inédito: cuando estábamos con lo de la segunda vuelta, la primera parada del Frente fue eliminar la segunda vuelta. Volvemos al sistema anterior. “Ni m... “dice Alemán”, la segunda vuelta se mantiene”. ¡Porque ese es su candado! Cualquier ciudadano sabe que en Nicaragua, al menos hoy, la correlación de fuerzas políticas indica que el Frente no las tiene consigo para ganar en primera vuelta. Entonces el Gordo (Alemán) tenía esa tranca. Pero el Gordo tira una propuesta que quiere poner dos cámaras, senado y diputados. ¿Para qué? Para que haya más experiencia, para que así se pongan los patriarcas de los partidos a trabajar. Él dice que pasa a ser senador vitalicio. Aquí está la clave de esta cosa. Arnoldo lo que quiere es una continuidad política que le permita su presencia ahí y que le dé inmunidad para cualquier acusación. Todo lo que iba siendo motivo de discusión se iba poniendo aparte e íbamos avanzando en lo que nos íbamos poniendo de acuerdo. Al final, Jaime Morales Carazo diseña la fórmula: se baja a 35% siempre y cuando la distancia entre el primero y segundo lugar sea más del 5%. Que al final quedó como un guante hecho a la medida a lo que ocurrió en la elección última».

«Veníamos bajando de El Crucero, una madrugada, de la casa de Alemán cuando Daniel me pregunta: “¿Por qué habrá cedido el Gordo esto?”. “Ni sigás preguntando nada”, le digo, “firmemos ya ese 35%, que esa es la fórmula que nosotros necesitamos”. “¿Pero por qué habrá hecho eso?”. “La diputación. Sencillamente eso fue”. ¡Y así funcionó! Si Alemán no se ha empecinado en ir a la Asamblea Nacional de presidente, y no se ha empecinado en estar hincando a Bolaños, Bolaños no lo persigue. Bolaños no le hubiera abierto ningún juicio. Bolaños le ofreció embajadas, le ofreció mil cargos a Alemán con tal de que se saliera de ahí y Alemán no hizo caso. Y eso forzó el juicio, y el bonche».²⁰

20. Dionisio Marengo, alcalde de Managua, «Siento como que hubiera muerto mi hermano». *La Prensa*, 31 de agosto de 2008. Entrevista de Fabián Medina.

Con justa razón, el «pacto» entre Arnoldo Alemán y Daniel Ortega fue caracterizado por el novelista y periodista Mario Vargas Llosa como una «alianza mafiosa y antinatura de una supuesta izquierda y otra supuesta derecha —en verdad, dos bandas gansteriles disfrazadas de partidos políticos».²¹

Las reformas constitucionales de 2000 dieron paso, como había sucedido con las reformas del 95, a una nueva reforma de la Ley Electoral, que se concretó en la Ley 331, aprobada el 19 de enero de 2000.²² Dicha reforma estableció que los Consejos Electorales serían integrados de ternas que para tal efecto enviasen los partidos políticos o alianza de partidos y que el presidente de cada Consejo Electoral y Juntas Receptoras de Votos sería designado alternativamente de entre los partidos políticos que obtuvieran el primero y segundo lugar en las últimas elecciones generales que se hubiesen celebrado. Eliminó, asimismo, las candidaturas por suscripción popular. De esta manera, se consagró finalmente el control bipartidista del sistema electoral por parte de los partidos políticos hegemónicos, lo cual unido a la corrupción y falta de escrúpulos de los magistrados del Consejo Supremo Electoral dieron por resultado la opacidad y el fraude generalizado que han caracterizado a las sucesivas elecciones realizadas partir de 2006.

EL GOBIERNO DE MINORÍA PARLAMENTARIA DE BOLAÑOS

En las elecciones del 4 de noviembre de 2001, Daniel Ortega Saavedra, el eterno candidato del Frente Sandinista, volvió a perder, esta vez frente a Enrique Bolaños Geyer, quien triunfó con 13 puntos de ventaja.

Las contradicciones entre Bolaños, una fuerte personalidad empresarial de extracción conservadora, y Alemán, en control del Partido

21. Vargas Llosa, Mario (27 de julio de 2008). «Para la historia de la infamia». *El País*.

22. *La Gaceta*, n.º 16 del 24 de enero de 2000.

Liberal Constitucionalista, con un pasado somocista y un historial de corrupción, empezaron a manifestarse tempranamente durante la campaña electoral, en la que el candidato agitó la bandera de la transparencia y la honestidad.

En control de la bancada liberal y con una diputación producto del «pacto» de 2000, Arnoldo Alemán aspiraba a seguir gobernando desde la Asamblea, para lo que se hizo elegir presidente de ese poder del Estado. Tras rechazar los ofrecimientos de Bolaños, fue desaforado, llevado ante los tribunales y condenado a 20 años de cárcel por fraude al Estado y lavado de dinero, todo lo cual fue posible gracias a los diputados y jueces controlados por Ortega en la Asamblea y el Poder Judicial.

Esta frágil alianza con Ortega permitió a Bolaños gobernar durante los primeros años de su mandato. En una segunda etapa, las presiones de los EE.UU. a partir de la visita del secretario de Estado Colin Powell a Nicaragua (3 de noviembre de 2003) llevaron al presidente a romper con su aliado temporal e impulsar desde el Gobierno la creación y organización de un nuevo partido político, Alianza por la República (APRE). Esta política intervencionista, como tantas veces en la historia de Nicaragua, tuvo consecuencias desastrosas, al empujar a Ortega a renovar su pacto con Alemán, esta vez en condiciones mucho más ventajosas que las prevalecientes en 2000, y dejar al presidente Bolaños con una minoría exigua en la Asamblea.

NUEVO PACTO Y REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2005

El nuevo pacto entre Ortega y Alemán se materializó en otro conjunto de reformas constitucionales, que desencadenaron una crisis entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de proporciones similares a la enfrentada tras las reformas de 1995 por el gobierno de doña Violeta Barrios.

Mes y medio después de la visita del secretario de Estado norteamericano, el líder sandinista y diputado René Núñez afirmaba que

a partir del discurso de Colin Powell habían entrado los conflictos internos en la Asamblea Nacional, las contradicciones, tensiones, las cuales concluyeron con la elección de una Junta Directiva impuesta por los Estados Unidos.²³ Igualmente, el comentarista político Óscar René Vargas señalaba, frente al abandono de la alianza FSLN-Gobierno y el cambio de estrategia a partir de la visita de Powell, que «no se puede cambiar de caballo a mitad del río» y advertía sobre el peligro para Bolaños de quedar aislado, sin apoyo en la Asamblea y sin influencia alguna en los otros poderes del Estado.²⁴

A cambio de la casa por cárcel, de varios departamentos del país por cárcel más tarde y su final sobreseimiento definitivo, Alemán pactó con Ortega la aprobación, el 13 de enero de 2005, de la Ley 520, de Reforma Parcial a la *Constitución Política*, que reformó los artículos 138, 143 y 150.²⁵

Las reformas otorgaron a la Asamblea mayores poderes para pedir informes a los ministros y presidentes de los entes autónomos, requerir su comparecencia e interpelación y destituirlos con el sesenta por ciento de los votos, en caso de considerarlos no aptos para el ejercicio del cargo. La Asamblea también se arrogó la facultad de ratificar, con el voto favorable del sesenta por ciento del total de diputados, el nombramiento hecho por el presidente de la República a los ministros y viceministros de Estado, procurador y subprocurador general de la República, jefes de misiones diplomáticas, y presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales.

También, extendió al presidente y los diputados la facultad de presentar candidaturas para la elección del superintendente y vicesuperintendente general de Bancos y otras Instituciones Financieras; el fiscal

23. «Monitoreo informativo de Casa Presidencial». Día 13 enero 2014. Canal CDNN. Programa: Entre Amigos. Presentador: Luis Hernández. Invitado: René Núñez. Web: sajurin.enriquebolaños.org.

24. Monitoreo informativo de Casa Presidencial. Día 25 de noviembre. Canal Extraplus 37. Programa: Adelante Nicaragua. Presentador: Manuel Espinoza. Invitado: Óscar René Vargas. Web: sajurin.enriquebolaños.org.

25. *La Gaceta*, Diario Oficial, n.º 35, del 18 de febrero de 2005.

general y el fiscal general adjunto de la República; los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República; el procurador y subprocurador para la Defensa de los Derechos Humanos; el superintendente y los intendentes de Servicios Públicos, y el director y subdirector del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural.

La Superintendencia de Servicios Públicos y el Instituto de la Propiedad eran instituciones que habían sido creadas paralelamente a las reformas a través de la aprobación de leyes especiales, con el objetivo de mermar aún más las capacidades y funciones del Ejecutivo.

CONFLICTO DE PODERES Y NUEVA LEY MARCO

La disputa entre los poderes estalló y se centró en el carácter de las reformas. El Ejecutivo alegaba que las mismas eran de naturaleza total, por alterar el régimen presidencialista y convertirlo en uno de tipo semiparlamentario, por lo que era necesario seguir el procedimiento establecido en la *Constitución* para este tipo de reformas, que exigía la convocatoria a elecciones de Asamblea constituyente. Para resolver la disputa, el Ejecutivo acudió a la Corte Centroamericana de Justicia, organismo judicial de la integración centroamericana, competente según sus Estatutos para resolver en este tipo de controversias. El Legislativo, por su parte, acudió a la Corte Suprema de Justicia, igualmente competente de conformidad con la *Constitución* misma. La primera, susceptible a las presiones gubernamentales por la vía de los aportes presupuestarios necesarios para su funcionamiento; la segunda, integrada por magistrados obedientes a Ortega y Alemán. El Ejecutivo invocó también la Carta Democrática Interamericana y solicitó los buenos oficios del secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, quien comisionó para tales gestiones al exministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Dante Caputo.

Los acuerdos finalmente alcanzados, basados en el mal precedente de la Ley 199 o primera Ley Marco de 1995, tuvieron como garantes al excanciller argentino y al cardenal Miguel Obando y Bravo, y se

concretaron en la Ley 558, Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del país, de 19 de octubre de 2005.²⁶

La nueva Ley Marco hablaba, como la de 1995, y en relación al conflicto entre la Asamblea y el Ejecutivo, de «un Acuerdo Político, en el cual se han comprometido a establecer el mecanismo legal que decida sobre la implementación de la Ley 520, Ley de Reforma Parcial a la *Constitución Política de la República de Nicaragua*, aprobada por la Asamblea Nacional», y cometía el mismo error de supeditar la *Constitución* a una Ley ordinaria de rango inferior, en violación del principio de supremacía constitucional.

Por lo dispuesto en su artículo 1, suspendía hasta el 20 de enero de 2007, es decir, hasta que las autoridades electas en las elecciones previstas para finales de 2006 hubiesen tomado posesión, la aplicación de la Ley 520, Ley de Reforma Parcial a la *Constitución*; la Ley 511, Ley de la Superintendencia de los Servicios Públicos; la Ley 512, Ley Creadora del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural; la Ley de Seguridad Social; así como las demás leyes y actos legislativos que se derivaban de las mismas.

Finalmente, una Ley de reforma a la Ley 558, Ley 610, fue aprobada el 19 de enero de 2007,²⁷ un día antes de la toma de posesión de Daniel Ortega como nuevo presidente tras su triunfo en las elecciones de 2006, en ella se prorrogaba la suspensión de la aplicación de las reformas constitucionales y las leyes mencionadas hasta el veinte de enero de dos mil ocho y, además, se establecía la creación de una Comisión Especial que procedería a «elaborar, sustentada en una amplia consulta, un Anteproyecto de Reformas Constitucionales, que permita la adecuación de la actual *Constitución* al desarrollo democrático del país». Posteriormente, en sentencia del 10 de enero de 2008, la Corte Suprema de Justicia dio lugar a un Recurso por Inconstitucionalidad de la Ley 558 y de oficio declaró inconstitucionales las Leyes 511, Ley de la Superintendencia de los Servicios Públicos; 512, Ley Creadora

26. *La Gaceta*, Diario Oficial, n.º 203 del 20 de octubre de 2005.

27. *La Gaceta*, n.º 14 del 19 de enero de 2007.

del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural; 539, Ley de Seguridad Social; y 610, Ley de Reforma a la Ley número 558, Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País, por vicios de procedimiento al haber omitido el proceso de consulta necesario para su elaboración, establecidas en la *Constitución Política de Nicaragua* y leyes mencionadas.²⁸

EL REGRESO DE DANIEL ORTEGA AL PODER: CONCENTRACIÓN DE PODER, REELECCIÓN Y CONTRARREFORMA CONSTITUCIONAL

Reducido el mínimo necesario para ganar las elecciones presidenciales a un 35%, a través de las reformas constitucionales de 2000, y divididas profundamente las fuerzas liberales, como producto de las hábiles negociaciones a tres bandas, Ortega llegó a las elecciones de 2006 con las más altas probabilidades de ganarlas. Efectivamente, obtuvo la Presidencia con el 38.07 % de los votos. En las elecciones de 2001 había perdido a pesar de haber obtenido un 42.3%, por lo que la reducción de los porcentajes requeridos para ser electo, acordada en el «pacto» con Alemán, había resultado decisiva para su regreso al poder.

Un 8% de los votos finales no fue contado por el Consejo Supremo Electoral, lo que ha hecho que permanezcan dudas acerca del triunfo limpio e inobjetable de Ortega, pues ese porcentaje pudo haber marcado una diferencia respecto a la necesidad de ir o no a una segunda vuelta, en la que los liberales se hubiesen presentado unificados. Lo cierto es que los candidatos perdedores, encabezados por Eduardo Montealegre de ALN y los observadores internacionales y nacionales, reconocieron el triunfo de Ortega, quien no obstante lograr la Presidencia quedó en minoría en la Asamblea, con 38 diputados, frente a 25 del PLC, 22 de la ALN y 5 del MRS. Ninguna de las fuerzas políticas representadas alcanzaba la mayoría calificada de 56 votos para reformar parcialmente la *Constitución* o reformar la Ley Electoral, de rango constitucional, o para elegir altos cargos y magistraturas en

28. *La Gaceta*, n.º 51 del 12 de marzo de 2008.

los otros poderes del Estado. Ortega estaba obligado a negociar con las otras bancadas los votos incluso para la mayoría relativa necesaria para legislar de forma ordinaria.

INAPLICABILIDAD DE LA PROHIBICIÓN DE REELECCIÓN: LA CONSTITUCIÓN, DECLARADA INCONSTITUCIONAL

El espectro de un nuevo «pacto» con Alemán se agitó a lo largo de todo el período presidencial de Ortega, debido a importantes nombramientos de cargos vencidos en los poderes del Estado y la necesidad de eliminar la prohibición constitucional de reelección continua, además por tercera vez le era aplicable de cara a las elecciones de 2011.

Ante la imposibilidad de obtener los votos necesarios para reformar la *Constitución*, Ortega recurrió a la Corte Suprema de Justicia. La operación, —ejecutada con una precisión cronométrica propia de los operativos militares— se inició con la interposición de un recurso ante el Consejo Supremo Electoral, el día jueves 15 de octubre de 2009, para solicitar la aplicación del principio constitucional de igualdad incondicional de todos los ciudadanos nicaragüenses y, en consecuencia, la no aplicación de la prohibición de reelección contenida en el artículo 147 de la *Constitución*. El día siguiente, viernes por la mañana, en menos de 24 horas, el CSE dictó una resolución administrativa con la cual se rechazaba *ad portas* la solicitud, rechazo que sirvió de base para recurrir de amparo el mismo día ante la Corte Suprema de Justicia, la que inmediatamente mandó tramitar el recurso. Transcurrido el fin de semana, el día lunes 19 de octubre, primer día hábil siguiente, la Corte escuchó a los funcionarios recurridos y por la tarde, después de haber integrado ilegalmente la Sala de lo Constitucional, emitió la sentencia número 504, en la cual se declaraba la inaplicabilidad de la prohibición contenida en el artículo 147 de la *Constitución*.²⁹ Todo

29. Para una relación más completa del proceso, ver Zelaya Velásquez, Rosa Marina (2010). *Estudio de legislación comparada. La reelección presidencial: un estudio comparativo de casos en América Latina*. Managua: Copy Express, p. 78 y ss.

un récord, en cuanto a tramitación de este tipo de recursos, de los que miles duermen sin respuesta en los archivos de la Corte.

La fundamentación de la sentencia es una pieza para los anales de la historia de la infamia jurídica. Descansa en la supuesta existencia, en el texto de la *Constitución*, de varias antinomias. La primera, referida a la falsa oposición entre soberanía popular y no reelección; la segunda, entre principio de igualdad ciudadana incondicional, consagrada como un derecho humano, y limitaciones al sufragio pasivo; la tercera, entre Constituyente originario y Constituyente derivado; y la cuarta y última, en la que aparentemente se resumen todas, entre «matriz» y resto de la *Constitución*.³⁰ Es un ejemplo, también, de la falta de escrúpulos e inconsistencias de Ortega, si tomamos en cuenta que una comisión nombrada por él, integrada por 12 miembros y presidida por el doctor Mariano Fiallos Oyanguren, en las discusiones previas a las reformas constitucionales de 1995, había dictaminado con amplio voto mayoritario la No Reelección continua y la alterna limitada a dos mandatos, dictamen que fue ratificado por la Asamblea Sandinista y que más tarde había pasado a ser el contenido del artículo 147 de la *Constitución* de 1995, que ahora se consideraba violatorio de los derechos humanos de Ortega.

LOS ACUERDOS DE METROCENTRO I Y II Y LA RESURRECCIÓN DEL ARTÍCULO 201 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1987

En respuesta a esta burda manipulación de la justicia, el 21 de octubre de 2009 se reunieron en el Hotel Intercontinental Metrocentro de la ciudad de Managua los partidos políticos de oposición y las organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial, quienes al unísono rechazaron la sentencia y decidieron unificar criterios y acciones en contra de lo que calificaron como «pretensiones dictatoriales de Ortega». Una segunda reunión de los mismos participantes y

30. Para un análisis jurídico más detallado de esta sentencia véase Icaza Gallard, Julio: «La matriz constitucional y la madre de la dictadura», página de opinión del diario *La Prensa*, 12 de noviembre de 2009.

en el mismo lugar se llevó a cabo el 19 de noviembre. En los acuerdos denominados de Metrocentro II, todos los partidos de oposición con representación parlamentaria se comprometieron a no reelegir en la Asamblea Nacional a ninguno de los magistrados propietarios y suplentes del Consejo Supremo Electoral (CSE), culpables del fraude de 2008. Se comprometieron también a no elegir a los nuevos magistrados del Consejo Supremo Electoral, en tanto no hubiera una transformación en el Poder Electoral que garantizara la realización de elecciones libres y transparentes. Y de igual modo adoptaron el compromiso de no elegir a ninguno de los demás funcionarios estatales que pendientes de ser nombrados por la Asamblea Nacional, o sea 4 magistrados de los 16 que integraban la Corte Suprema de Justicia, los 5 contralores y el procurador y subprocurador de Derechos Humanos.

La respuesta de Ortega no se hizo esperar y, el 9 de enero de 2010, mandó publicar el Decreto Ejecutivo 3-2010,³¹ por el que ratificaba y prorrogaba en sus cargos a más de 25 magistrados y funcionarios cuyo plazo se había vencido, alegando que la *Constitución* lo hacía responsable de la coordinación armónica de los órganos e instituciones del Estado y que ante el vacío de poder creado por la Asamblea al no nombrar ni convocar para nombrar a las autoridades con plazos vencidos era su deber evitar la inseguridad e inestabilidad jurídica, política, económica y social de la nación. El Decreto también alegaba lo establecido en el artículo 129 que subordina a todos los poderes y órganos del Estado a los intereses supremos de la nación y dictaba la ratificación y prórroga en los cargos «hasta tanto la Asamblea Nacional no nombre a nuevos funcionarios o ratifique a los actuales».

El 7 de abril, el presidente de la Asamblea Nacional, René Núñez Téllez, anunció que había encontrado una disposición constitucional que legitimaba el «decretazo»: se trataba de resucitar la vigencia del segundo párrafo del artículo 201 de la *Constitución*, una disposición de carácter transitorio establecida en la *Constitución* de 1987 y que rezaba: «Los miembros de la Corte Suprema de Justicia y

31. *La Gaceta*, n.º 6 del 11 de enero de 2010.

del Consejo Supremo Electoral y las demás autoridades y funcionarios de los diversos poderes continuarán en el ejercicio de sus cargos mientras no tomen posesión quienes deben sustituirlos de acuerdo a la *Constitución*». De conformidad con el Estatuto Fundamental, previo a la *Constitución* del 87, los magistrados de la Corte Suprema eran nombrados por la Junta de Gobierno; a su vez, de conformidad con la Ley Electoral de 1984, Decreto 1413, del 26 de marzo de 1984,³² el presidente y los dos magistrados propietarios del Consejo Supremo Electoral eran nombrados por la Corte Suprema de Justicia. Se refería, pues, la norma transitoria constitucional contenida en el párrafo segundo del artículo 201 a las autoridades que habían sido nombradas por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional y la Corte Suprema de Justicia antes de la entrada en vigencia de la *Constitución* de 1987, las que debían ser sustituidas por personas electas por la Asamblea Nacional de acuerdo con el procedimiento establecido en la nueva *Constitución*. Inmediatamente después, el presidente de la Asamblea, diputado Núñez, mandó a publicar una nueva versión de la *Constitución*, que contenía el artículo transitorio que había sido suprimido de todas las versiones posteriores a la de 1987.

Un recurso de conflicto de competencia de poderes fue interpuesto por la diputada oficialista Alba Palacios, como una estratagema dirigida a obtener a través de su denegación un pronunciamiento positivo de la Corte Suprema de Justicia avalando la interpretación del presidente de la Asamblea. En su sentencia, la Corte efectivamente no solo negó la existencia de conflicto entre poderes sino que resolvió que el párrafo segundo del artículo 201 de la *Constitución política* de 1987, devenido párrafo tercero, se encontraba plenamente vigente; e instó a la Asamblea Nacional a proceder a nombrar a los funcionarios de los Poderes del Estado referidos en el artículo 138 Cn, numerales 7, 8 y 9, reafirmando que mientras no cumplierse con su deber constitucional se mantendrían en sus cargos los funcionarios que actualmente se encontraban ejerciéndolos.³³

32. *La Gaceta*, n.º 63 del 28 de marzo de 1984.

33. Sentencia n.º 5 del 28 de septiembre de 2010.

LAS LEYES DE DEFENSA Y SEGURIDAD

Asegurada la reelección y fortalecido el control de los poderes del Estado, Ortega buscó una mayor subordinación del poder militar, a través de la aprobación de la Ley 750, Ley de Seguridad Democrática;³⁴ la Ley 748, Ley de Defensa Nacional;³⁵ y la Ley 749, Ley de Régimen Jurídico de Fronteras.³⁶ Por la primera de estas leyes se creó el Sistema Nacional de Seguridad Democrática, con la Dirección de Información para la Defensa del Ejército (DID) como Secretaría Ejecutiva. Con ello se abrían las puertas para no solamente revivir el espionaje político, sino también posibilitar el desempeño de cargos públicos por parte de militares activos e iniciar un proceso de militarización del Estado y sus instituciones.

No obstante hablar de «seguridad democrática», un concepto desarrollado por el Tratado Marco de Seguridad Democrática firmado por los presidentes centroamericanos miembros del SICA en San Pedro Sula, Honduras, en 1995, estas leyes introdujeron una serie de conceptos vagos, imprecisos y ambiguos, como el de «intereses supremos nacionales» y «objetivos estratégicos nacionales», dirigidos a resucitar la vieja Doctrina de Seguridad Nacional, impulsada por los EE.UU. durante la Guerra Fría y puesta en práctica por los gorilas militares latinoamericanos con el fin de aplastar cualquier movimiento político de oposición bajo el pretexto de la lucha contra la penetración y subversión comunistas.³⁷ Estas leyes, que contaron con el voto favorable de los diputados liberales, fueron el preámbulo de la reforma al Código militar y la Ley de la Policía Nacional, que habría de acometer Ortega en 2014, con la finalidad de fortalecer su control personal sobre los institutos armados.

34. *La Gaceta*, n.º 245 del 23 de diciembre de 2010

35. *La Gaceta*, n.º 244 del 22 de diciembre de 2010.

36. *La Gaceta*, n.º 244 del 22 de diciembre de 2010.

37. Para un análisis más amplio de estas leyes ver Icaza Gallard, Julio: «Las leyes de defensa y Seguridad», página de opinión del diario *La Prensa*, diciembre de 2010.

LA NUEVA REELECCIÓN DE ORTEGA Y LAS LEYES DEL CANAL INTEROCEÁNICO

El fracaso liberal de la fórmula unificada del PLC y la ALN, que presentó candidatos a las 153 alcaldías en las elecciones municipales de 2008 y el fraude masivo perpetrado por las autoridades del Consejo Supremo Electoral fueron un anuncio de lo que ocurriría en las elecciones generales para presidente y vicepresidente que se realizaron en 2011. La opacidad denunciada y el cúmulo de irregularidades verificadas por los observadores de la Unión Europea y de la OEA no impidieron la aceptación general del nuevo triunfo de Ortega, que esta vez se garantizó una cantidad de diputaciones superior a la mayoría absoluta requerida para reformar la *Constitución* y las leyes constitucionales y para llenar los cargos vencidos en los diferentes poderes e instituciones del Estado.³⁸ Los resultados publicados por el CSE otorgaron a Daniel Ortega el 62% de los votos; a Fabio Gadea, de la alianza PLI, el 31%; y al expresidente Arnoldo Alemán, del PLC, el 5,9%. De esta manera, la Asamblea Nacional quedó integrada con 62 diputados del FSLN, 26 de la Alianza PLI y 2 del PLC.

Las reformas a la *Constitución*, que terminarían de legalizar la reelección y la prórroga inconstitucional de los cargos vencidos, tendrían que esperar hasta finales de 2013, una vez obtenido el control absoluto de las municipalidades producto de las elecciones de 2012,

38. En su Informe Final la Misión de Observación de la UE afirmó, entre otras cosas: «Las elecciones del seis de noviembre han supuesto un retroceso en la calidad democrática de los procesos electorales nicaragüenses por la escasa transparencia y neutralidad con que han sido administradas por el Consejo Supremo Electoral (CSE). A lo largo del proceso, un CSE prácticamente monocolor en todos sus niveles ha dado muestras de escasa independencia respecto al oficialismo y generado condiciones de competición desfavorables y obstrusivas para la oposición, que se ha visto desplazada de cualquier representación efectiva en la administración electoral». Misión de Observación Electoral UE, Nicaragua 2011. *Informe Final sobre las Elecciones Generales y al Parlacen*. www.moeue-nicaragua.eu

que, además de fraudulentas, registraron el índice de participación más bajo de la historia.³⁹

Habrían de esperar, igualmente, la aprobación previa de dos leyes de trascendental importancia para el futuro del país, que vendrían a revivir el viejo mito de un canal interoceánico, trabajado sin éxito por las anteriores administraciones de Alemán y Bolaños. La primera de estas leyes se aprobó en la Asamblea Nacional el 6 de julio de 2012, como Ley 800, Ley del Régimen Jurídico de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua y de Creación de la Autoridad de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua.⁴⁰ Esta ley contempla la creación de la autoridad que representará al Estado de Nicaragua en una empresa para la construcción y operación del canal (artículo 1). En el artículo 3 se establece que el Estado de Nicaragua se beneficiará del 51% de los beneficios netos de la Empresa Gran Nacional de El Gran Canal, la que se define como la persona jurídica de carácter comercial, organizada de conformidad con las disposiciones legales nacionales o internacionales vigentes y que construye y opera el Gran Canal con el permiso y bajo la regulación de la autoridad. El artículo 15 reitera que la autoridad deberá crear y organizar una empresa mixta de carácter público-privado, en la que debe reservarse para el Estado de Nicaragua el 51% de las acciones, en virtud de ser dueño del ámbito, cumpliendo con las regulaciones establecidas en esta Ley y en el ordenamiento jurídico de Nicaragua y garantizando que se cumpla con las normas legales nacionales e internacionales.

Además, el Capítulo IX de la Ley, artículos 38 y siguientes, regula las materias relativas a la seguridad y defensa del Canal, que corresponde de manera exclusiva al Estado de Nicaragua a través del Ejército de Nicaragua. Igualmente, se establece que el orden

39. De acuerdo con los resultados del CSE, 132 municipios los ganó el FSLN, 12 el PLI, 2 el PLC y 1 la ALN. El organismo cívico Ética y Transparencia (EyT) calculó que la abstención pudo alcanzar el 60-65% a nivel nacional y en algunos municipios haber llegado al 70%. Según IPADE, estaría en el 54.5%. Para el CSE esta se mantuvo en los rangos históricos: 44%.

40. *La Gaceta*, n.º 28 del 9 de julio de 2012.

y la seguridad, la prevención y persecución del delito, en el área del Canal, corresponde a la Policía Nacional.

El régimen jurídico de la Ley 800 fue totalmente alterado por la Ley 840, Ley especial para el desarrollo de infraestructura y transporte nicaragüense atingente a el canal, zonas de libre comercio e infraestructuras asociadas, aprobada el 13 de junio de 2013.⁴¹ Esta segunda Ley sobre el canal se aprobó a la carrera, en el término de dos días, con los 61 votos de la bancada del partido de gobierno en la Asamblea Nacional, sin contar con los necesarios estudios de prefactibilidad y de impacto ambiental, sin conocer la ruta y, por tanto, la parte del territorio nacional que se debería afectar, y sin ningún debate y consultas de carácter nacional, como debió corresponder a una iniciativa de semejante envergadura y que habrá de tener efectos dramáticos y trascendentales en el futuro del país.

La Ley 840 tiene por objeto aprobar y autorizar a firmar posteriormente el Acuerdo Marco de Concesión e Implementación, referido como el «MCA», a suscribirse entre la autoridad del Gran Canal, el Gobierno, la Comisión del Proyecto de Desarrollo del Gran Canal, la Empresa Desarrolladora de Grandes Infraestructuras S.A., denominada «el inversionista» o «el concesionario» y HK Nicaragua Canal Development Investment Co. Limited, una compañía de responsabilidad limitada constituida en Hong Kong. El presidente de la Empresa Desarrolladora y de HK Nicaragua Canal es el señor Wang Jing, un empresario de origen chino, quien años atrás recibió del Estado nicaragüense una millonaria concesión en materia de telecomunicaciones, sin embargo, a estas alturas, no ha desarrollado ninguna inversión. Ninguna de las empresas del señor Wang Jing cuenta con experiencia en la construcción de megaproyectos de infraestructura.

El Proyecto de Canal Interoceánico que describe la Ley va acompañado, como parte integral del mismo, de una serie de subproyectos (puertos, aeropuertos, línea férrea o canal seco, oleoducto y zonas de libre comercio). La concesión que otorga la Ley al «inversionista» o

41. *La Gaceta*, n.º 110 del 14 de junio de 2013.

Empresa Desarrolladora de Grandes Infraestructuras S.A. es por un término de 50 años a partir del inicio de las operaciones comerciales del canal, prorrogable por otros 50 años a elección del inversionista. La concesión incluye el derecho del concesionario de ceder, novar, transferir o gravar todos o cualquiera de sus derechos u obligaciones respecto a todos o cualquiera de los subproyectos.

El presupuesto del Proyecto se estima en 40 000 millones de dólares. Como contraprestación a los derechos concedidos al inversionista, este pagará al Estado de Nicaragua 10 millones de dólares anuales durante diez años, una participación patrimonial representada por el 1% que aumentará hasta el 99% durante el plazo de las concesiones, de conformidad con lo se establezca en el Acuerdo (MCA), y asimismo dará en propiedad al Estado de Nicaragua los inmuebles y la infraestructura utilizados en la operación de los subproyectos al término de la concesión.

La Ley 840 se refiere a un Canal cuya naturaleza será privada durante gran parte del plazo de la concesión, a diferencia del Canal previsto en la Ley 800, que es de carácter nacional desde su inicio, con el 51% de las acciones pertenecientes al Estado de Nicaragua. Las disposiciones relativas a la defensa y seguridad contenidas en la primera ley quedan bajo una gran interrogante cuando se trata de aplicarlas a un bien de naturaleza privada, como el canal previsto en la Ley 840, ubicado en un área territorial bajo un régimen jurídico de excepción, del que está excluida la aplicación de las leyes nacionales.

El artículo 12 de la Ley establece un procedimiento de expropiación que ha suscitado gran preocupación entre las organizaciones gremiales de la empresa privada, representadas en el COSEP. Ese artículo declara de interés público del pueblo de Nicaragua la expropiación de cualquier bien inmueble que sea razonablemente necesario para efectuar todo o una parte del Proyecto, ya sea propiedad privada, propiedad comunal de las Regiones del Atlántico o de las comunidades indígenas o propiedad que tenga cualquier entidad gubernamental. Para la expropiación de estos últimos bienes no se requiere el consentimiento de los gobiernos regionales, municipales ni de las

comunidades indígenas, lo que vulnera las potestades otorgadas por la *Constitución* y las leyes a estas entidades, así como los compromisos internacionales en materia de derechos de las minorías étnicas. El valor del bien a indemnizar es el valor catastral o el valor de mercado si este es inferior al valor catastral, lo que igualmente violenta el criterio de «justa indemnización» consagrado en la *Constitución* para las expropiaciones.

De conformidad con el artículo 17, todos los términos del MCA se incorporan a la Ley, sin que aparezca el contenido del Acuerdo en ninguna parte de la Ley, ni como texto ni como anexo, lo que representa una deslegalización, es decir, una delegación legislativa en el presidente y resto de firmantes del Acuerdo en materias íntimamente relacionadas con el ejercicio de funciones soberanas, que no autoriza ninguna norma constitucional. Además de las disposiciones contenidas en la Ley y el Acuerdo, se desprende que estas se arrogan una jerarquía jurídica superior a la *Constitución* y las leyes de la República, como han reconocido destacados juristas nicaragüenses.

En el Acuerdo se establece una cláusula de renuncia del Estado nicaragüense a los derechos de inmunidad soberana y otra (9.1) por la que se compromete a hacer los mejores esfuerzos para asegurar leyes o reformas de leyes en materia de propiedad, valores, ambiente, derecho público y tributario, organización del Ejecutivo y urbanismo, así como una expresión de intenciones de reformar la *Constitución* y otras leyes.

La renuncia a la soberanía se expresa en el artículo 13 de la Ley, que establece «No se aplicarán sanciones administrativas ni económicas de ninguna entidad gubernamental; ni el inversionista ni ninguna parte del subproyecto estarán sujetos a sanciones civiles como resultado del incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el inversionista». Igualmente se expresa en lo dispuesto en el artículo 17 que establece que será inaplicable al proyecto o los subproyectos: cualquier ley, código o decreto que tenga fuerza de ley, así como cualquier reglamento, decreto, ordenanza o resolución emitida por cualquier entidad gubernamental que contradiga o impida el

cumplimiento de las obligaciones de cualquier parte del MCA o el ejercicio de los derechos otorgados a cualquier parte de subproyecto en virtud a las disposiciones del MCA.

En el Acuerdo se establece también la obligación de que el Banco Central de Nicaragua ejecute y entregue a las partes en el mismo una renuncia de inmunidad soberana con respecto del Acuerdo (artículo 9.1 b) ii). Como un Anexo 6, se incluye esta renuncia firmada por el Banco Central, con lo que las reservas del Estado nicaragüense quedan expuestas a cualquier demanda o embargo del inversionista.

Estas y otras disposiciones de la Ley y el Acuerdo fueron objeto de recursos por inconstitucionalidad interpuestos por numerosos ciudadanos, a los que se sumó el COSEP, que limitó su impugnación en las disposiciones relativas a la expropiación y a la renuncia de inmunidad soberana del Banco Central. Todos los recursos, sin distinción alguna, fueron denegados por la Corte Suprema de Justicia.

En opinión del jurista Alejandro Serrano Caldera, expresidente de la Corte Suprema de Justicia, esta Ley y el Acuerdo que autoriza crean «órganos con potestades que van más allá de los que la *Constitución* y las leyes otorgan a los órganos del Estado, crea un régimen de excepción, hace de la Comisión un poder omnímodo, transforma al MCA en un instrumento por encima de la *Constitución*, las leyes y el sistema institucional nicaragüense, y deja demolido cualquier vestigio de lo que podría considerarse el Estado de Derecho».⁴²

A esta visión sumamente crítica desde el punto de vista jurídico se han sumado importantes objeciones desde el punto de vista económico, ambiental y social, que arrojan serias dudas acerca de la viabilidad de este proyecto y alertan sobre sus graves consecuencias.⁴³ Estas y

42. Serrano Caldera, Alejandro (2014). «Consideraciones Jurídicas sobre la Ley 840 y el Acuerdo Marco de Concesión e Implementación (MCA). El Canal Interoceánico por Nicaragua. Aportes al debate». *Academia de Ciencias de Nicaragua*. Managua: Impresión comercial *La Prensa*.

43. Ver la publicación de la Academia de Ciencias de Nicaragua *El canal interoceánico por Nicaragua. Aportes al debate*, anteriormente citada.

otras consideraciones, imposibles de desarrollar en el presente análisis, alimentan la hipótesis de que se trata de una gran operación cuyos verdaderos objetivos difieren de la construcción de un canal, el cual está siendo utilizado como fachada. El régimen jurídico excepcional diseñado, que prácticamente crea un Estado dentro del Estado nicaragüense, facilita a partir de los subproyectos, negocios y operaciones internacionales de naturaleza diferente con fondos de dudosa procedencia, que no estarían sujetos a ningún tipo de fiscalización. Por otro lado, la iniciativa representa un gigantesco despliegue propagandístico dirigido a vender ilusiones al pueblo nicaragüense, de cara al declive de la cooperación venezolana y el deterioro de las condiciones económicas internacionales y las venideras elecciones de 2016, bajo el falso supuesto de que la megaestructura será la panacea que habrá de sacar al país del atraso y la pobreza.

LA CONTRARREFORMA CONSTITUCIONAL DE 2013

Con la mayoría absoluta adjudicada fraudulentamente por el CSE en las elecciones de 2011, Ortega estaba preparado para llevar adelante una contrarreforma constitucional que diseñase una *Carta Magna* a la medida de sus necesidades, que legitimase y profundizase el proceso de concentración de poder, constitucionalizando de paso las ilegalidades y decisiones *de facto* que había necesitado realizar para mantenerse en este.

Con fecha del 31 de octubre de 2013, los diputados de la bancada oficialista presentaron ante la Presidencia de la Asamblea Nacional una iniciativa de reformas parciales a la *Constitución política*. En la Exposición de Motivos, la primera razón que se menciona es la necesidad de constitucionalizar las sentencias de la Corte Internacional de Justicia del 8 de octubre de 2007 y de 19 de noviembre de 2012, referentes al mar territorial, plataforma continental y límites marítimos de Nicaragua en el Mar Caribe, en los diferendos de Nicaragua con Honduras y Colombia, respectivamente. Pero la supuesta necesidad no representa sino una mampara para ocultar los verdaderos propósitos

de las reformas, aprovechando el amplio consenso y apoyo nacional que ha rodeado la defensa de los derechos territoriales de Nicaragua en La Haya. La verdad es que la incorporación en la *Constitución* de las citadas sentencias no añade ningún valor desde el punto de vista del derecho internacional a los derechos territoriales de Nicaragua, puesto que para la Corte Internacional de Justicia, como ha reiterado en numerosas sentencias, las leyes internas son meros hechos.

Si el propósito mencionado fuese cierto, se debió haber incluido en la *Constitución* todo el derecho internacional relativo a los límites y derechos territoriales de Nicaragua, haciendo referencia no solo a las sentencias mencionadas sino a todas las demás y además los tratados y laudos que definen nuestros límites y derechos soberanos conexos. Pero evidentemente no era ese el caso, pues de lo que se trataba era de aderezar con elementos distractores e inocuos, que no requieren estar en la *Constitución*, el veneno mortal de unas reformas encaminadas a concentrar y eternizar a Ortega en el poder y desnaturalizar el sistema republicano.

Otra supuesta razón de las reformas, mencionada en la Exposición de Motivos, es la de contar con una Ley llamada de Justicia Constitucional, la creación de un Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial y, además, la regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero de lo que realmente se trata es de elevar a rango constitucional normativas ya existentes en leyes constitucionales u ordinarias, como la Ley de Amparo y sus reformas y la Ley 350, de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo o de mecanismos administrativos que bien pueden aprobarse reformando la Ley Orgánica del Poder Judicial o por la vía reglamentaria; por lo que su regulación en la *Constitución* no es estrictamente necesaria.⁴⁴

Otro de los motivos es el de «institucionalizar el modelo de gobierno que se está aplicando en el país, en un contexto donde la democracia va tomando un nuevo giro, un tipo de democracia que se

44. Icaza Gallard, Julio (noviembre de 2013). «Derecho Internacional y contrarreforma constitucional». Página de opinión del diario *La Prensa*.

debe y se está desarrollando en esta segunda década de este nuevo milenio, podemos hablar de un constitucionalismo en evolución; se trata de determinar mecanismos de democracia directa», y el de instaurar y fortalecer un «modelo político (que) está inspirado en valores cristianos, ideales socialistas y prácticas solidarias». Más adelante se advierte que la institucionalización y fortalecimiento de ese nuevo modelo comprende «la definición precisa de los mecanismos de democracia directa, entendida esta como la participación del pueblo de manera continua en el ejercicio directo del poder, permitiendo de esta forma la manifestación directa de la opinión pública en la toma de decisiones, a través de los siguientes mecanismos de democracia directa: el referéndum, el plebiscito, los presupuestos participativos, las iniciativas populares, los Consejos Territoriales, los Consejos Sectoriales y los Consejos de Familia».

Pero las reformas no agregan absolutamente nada a la simple mención que la *Constitución* reformada de 1987 hace del referéndum y el plebiscito. No definen, por ejemplo, los casos en que estas consultas deberían ser obligatorias y tampoco introducen, por caso, la figura del referéndum revocatorio, que sí constituye un poderoso instrumento de democracia directa. En cuanto a los Consejos de Familia, finalmente quedaron fuera de la reforma, como producto del fuerte rechazo que merecieron de parte de la Iglesia católica y otras denominaciones cristianas, siendo retomados con posterioridad en una reforma relámpago al Código de Familia.

Más cercano a la realidad pareció el objetivo de «institucionalizar el modelo de gobierno que se está aplicando en el país», en cuanto a la consagración en el nivel constitucional del «modelo de alianza del gobierno con el sector empresarial, bajo el principio de responsabilidad compartida», un modelo de corte corporativista practicado por los fascismos y que Ortega ha venido desarrollando con relativo éxito en su relación con la empresa privada representada en el COSEP, con predominio de intereses oligárquicos. La Exposición de Motivos llegó al colmo de parafrasear al multimillonario empresario Carlos Pellas, cuando afirma que esta «alianza conlleva a una unidad de propósito de

critérios y acciones en un esfuerzo político para el desarrollo y la búsqueda de un consenso que cree confianza en el sector empresarial».

A este último propósito responden también las reformas encaminadas a «legalizar» las violaciones de la *Constitución* llevadas a cabo con anterioridad, como la reforma del artículo 147 y la reformulación del artículo 201, sobre la abolición de la no reelección y sobre la permanencia en los cargos vencidos, que generaron gran discusión y fueron objeto de pronunciamientos de parte de una Corte Suprema de Justicia obediente a Ortega, como ya vimos.

Más allá de este modelo fascista y demagógico, de supuesta «democracia directa», las principales reformas persiguen fortalecer, retener y reducir el riesgo de perder el poder. De conformidad con la Ley 854, de Reforma Parcial a la *Constitución*,⁴⁵ finalmente aprobada por la Asamblea sin suficiente consulta y en tiempo récord, y con la oposición en lo general y la no participación de los diputados de oposición, el presidente tendrá la facultad de dictar decretos ejecutivos de aplicación general en materia administrativa. La propuesta de reforma hablaba de darle al Ejecutivo la facultad de dictar «decretos ejecutivos con fuerza de ley», pero la fórmula finalmente adoptada es lo suficientemente vaga como para dar a estos decretos un rango igual o superior a la ley. Es importante destacar, por otro lado, la estrecha relación entre materias administrativas y constitucionales y su gran amplitud, al abarcar aquellas los actos, contratos, multas y sanciones y, en general, todas aquellas relaciones en que interviene la administración del Estado y la ciudadanía.

Fortalecer el poder buscan también las reformas que establecen el mando directo de Ortega sobre el Ejército y la Policía Nacional, eliminando la intermediación de los Ministerios de Defensa y Gobernación, así como la posibilidad de que militares y policías en servicio activo ocupen cargos en el Poder Ejecutivo temporalmente y por razones de seguridad nacional, cuando el interés de la nación así lo demande, bajo una modalidad de «comisión de servicio» que no se regula ni define

45. *La Gaceta*, n.º 26 del 10 de febrero de 2014.

en ninguna ley. Iniciada *de facto* con el nombramiento de un militar en activo como jefe de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), la legalización de esta práctica permitirá mayor influencia y control en el estamento militar, conduciendo a la militarización del Estado.

Otro elemento dirigido a fortalecer los mecanismos de control ciudadano y a dar mayor poder a los militares se encuentra en la disposición contenida en el artículo 92, este establece que para los efectos de la seguridad nacional: a) en ningún caso es permisible el establecimiento de sistemas que alteren o afecten los sistemas de comunicación nacional; b) los puntos de comunicación para fines de la defensa nacional en el territorio nacional deberán ser propiedad del Estado; y, c) el espectro radioeléctrico y satelital es propiedad del Estado nicaragüense y debe ser regulado por el ente regulador, la ley regulará la materia. Los alcances de estas disposiciones y sus efectos sobre las redes sociales y la libertad de comunicación y expresión solamente podrán conocerse tras su aplicación. Es importante destacar, también, que la reforma introduce el concepto de «seguridad nacional», doctrina militar adoptada por las dictaduras latinoamericanas durante la Guerra Fría y que las posteriores reformas al Código Militar y la Ley de Policía Nacional han resucitado.

Objetivo primordial de las reformas fue la eliminación de la prohibición de reelección, de la segunda vuelta y de los porcentajes mínimos de votación para ganar la elección presidencial, contenidas en el artículo 147. También se amplió por un año el plazo para el que fueron electos alcaldes y concejales, medida claramente inconstitucional y que constituye un precedente gravísimo, a cuyo amparo más tarde cualquier constituyente derivado podrá ampliar a su antojo los plazos para los que fueron electos presidente y diputados.

El proceso iniciado con la abusiva interpretación del transitorio artículo 201, que permitió mantener en sus cargos a numerosos magistrados de los poderes del Estado, culminó finalmente en la aprobación en las reformas de un nuevo párrafo añadido al artículo 130, que 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*». La «legalización» de la práctica inconstitucional de mantener en sus puestos a los magistrados de los poderes del Estado, hasta tanto la Asamblea no proceda a una nueva elección, significa dar un poder de veto a la minoría que alcance un mínimo de un tercio y garantizar la permanencia de por vida de los hoy electos por Ortega, aun en la eventualidad de perder en una elección la Presidencia y la mayoría de escaños en la Asamblea. Impedir la mayoría calificada necesaria para la elección de esos cargos será suficiente para mantener el control sobre los poderes e instituciones del Estado, a través de las personas electas en el actual período presidencial.

Otra disposición sumamente cuestionable, tendiente a legalizar el despojo de la diputación del ingeniero Agustín Jarquín Anaya llevado a cabo por la Directiva de la Asamblea, al romper este su alianza con el partido gobernante, es la contenida en un nuevo párrafo añadido al artículo 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». El principio de individualidad de la elección y, por tanto, de la representación ha sido sustituido por el principio de elección y representación de partidos, por el cual son las autoridades de estos institutos los que deciden quiénes representan a los votantes y no estos, lo cual es una deformación antidemocrática de la voluntad popular.

En resumen, se trata de unas reformas que vienen a reconocer la abierta inconstitucionalidad con que ha venido gobernando el régimen y que buscan fortalecer y eternizar a Ortega en el poder. No solo fueron aprobadas de manera precipitada y sin el proceso amplio de consultas que una reforma tan vasta exigía, sino que fueron impuestas por una mayoría espuria, producto del fraude electoral llevado a cabo en 2011. Estas reformas, en vez de «profundizar en la seguridad y la paz de la nación», como exponen sus Motivos, estarán abonando el regreso del círculo vicioso de la dictadura y la guerra.

LA REFORMA DEL CÓDIGO MILITAR Y DE LA LEY DE POLICÍA NACIONAL

El proceso de contrarreforma antidemocrática, que sitúa a Nicaragua en términos jurídicos institucionales en una época anterior a 1990, eliminando todos los avances logrados en el transcurso de la llamada «transición democrática», culmina con la reforma a las leyes de los cuerpos armados.

Con pasmosa velocidad, al igual que las leyes del Canal y las reformas constitucionales, sin suficientes consultas, se aprobó la Ley 855, de Reformas y Adiciones a la Ley 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar.⁴⁶ Estas reformas son consecuencia directa de las Leyes de Defensa y Seguridad aprobadas en el 2010 y de los cambios introducidos a la *Constitución* en el Capítulo referido a la Defensa y Seguridad a través de las reformas parciales de 2013.

Uno de los cambios que podría acarrear consecuencias graves, en términos de sumisión personal del jefe del Ejército a Daniel Ortega, se refiere a la eliminación de la prohibición de reelección del comandante en jefe del Ejército, que contenía el artículo 8 de la Ley 181. Eliminada la prohibición, la permanencia indefinida o el reemplazo en tan alto cargo dependerá de la voluntad del presidente, en dependencia de la lealtad demostrada.

Otro cambio importante se refiere a la introducción del concepto de «seguridad nacional» entre las nuevas tareas de resguardo por parte del Ejército. Una de las nuevas tareas es la de «disponer de sus fuerzas y medios para combatir las amenazas a la seguridad y defensa nacional, y cualquier actividad ilícita que pongan en peligro la existencia del Estado nicaragüense, sus instituciones y los principios fundamentales de la nación» (artículo 2, numeral 5). Queda así abierta la posibilidad de utilizar al Ejército contra «enemigos internos», invadiendo esferas antes reservadas a la Policía Nacional en relación a la persecución de actividades ilícitas o delictivas.

46. *La Gaceta*, n.º 27 del 11 de febrero de 2014.

La «conducción política» del cuerpo armado queda ahora en manos del presidente de la República y se elimina al Ministerio de Defensa, se establece una sujeción personal y directa de la institución al presidente. El espectro radioeléctrico y las telecomunicaciones quedan en manos del Ejército, consideradas ámbito de la «seguridad nacional».

En concordancia con las reformas constitucionales, militares en activo podrán ocupar cargos en el Ejecutivo. Asimismo, el Ejército podrá llamar de nuevo a sus filas a militares retirados para crear «unidades de reserva» y la Dirección de Información para la Defensa se define como un órgano «especializado en información estratégica de Estado», abriendo así las puertas al regreso del espionaje político.

La excomandante guerrillera Mónica Baltodano valoró estos cambios como «lo más peligroso y lo más delicado de todo lo que ha ocurrido desde que Ortega llegó al gobierno». «Lo que están haciendo ahora —concluye— es aniquilar esa precondition para la paz. Es una regresión muy profunda. Al reconvertir ese Ejército, factor decisivo para conservar la paz, lo están acercando a aquella guardia pretoriana que destruimos en 1979».⁴⁷

A la reforma del *Código Militar* siguió la de la Ley 228 de la Policía Nacional, vigente desde 1996, derogada por la Ley 872 de Organización, Funciones, Carrera y Régimen Especial de Seguridad Social de la Policía Nacional, de 27 de junio de 2014.⁴⁸

Una de las disposiciones más debatidas fue la contenida en el artículo 2. que prohíbe el ejercicio de funciones que corresponden exclusivamente a la Policía, entre las que se encuentra la facultad investigativa. El último párrafo del artículo autoriza solamente las actividades de investigación no policial, periodismo investigativo e investigaciones académicas o de estudio, con lo que la investigación criminal queda exclusivamente en manos de la Policía, restringiendo

47. (enero de 2014). Ejército: el último paso. Revista *Envío*, n.º 382.

48. *La Gaceta*, n.º 125 del 7 de julio de 2014.

gravemente la posibilidad de los particulares de aportar pruebas en los procesos penales.

Otros cambios muy criticados se refieren a la integración directa del presidente en el nivel superior de la cadena de mando, a cargo de la Jefatura Suprema y por encima del director, y la posibilidad, establecida en el artículo 47, de prorrogar indefinidamente en el cargo al director o directora «de acuerdo con intereses de la nación». Con esta disposición se pretende «legalizar» la prórroga que, en violación de la Ley 228, había hecho Ortega de la directora Aminta Granera Sacasa y quien bajo la nueva ley continúa ejerciendo este cargo. La nueva Ley crea, además, un régimen especial de seguridad social para los miembros de la Policía, siguiendo el ejemplo del ya existente para los miembros del Ejército, ambos violatorios del principio constitucional de igualdad de todos los nicaragüenses ante la Ley.

LA LEY DE SEGURIDAD SOBERANA

Daniel Ortega presentó a la Asamblea Nacional, con fecha del 9 de octubre de 2015, una iniciativa de Ley de Seguridad Soberana de la República de Nicaragua, que contiene en sus disposiciones finales la derogación de la Ley 750, de Seguridad Democrática, aprobada en diciembre de 2010 como parte del paquete de leyes que comprendía, además, la Ley 748, de Defensa Nacional, y la 749, de Régimen Jurídico de Fronteras. El contexto sociopolítico en que se presentó la iniciativa de esta nueva Ley se ha caracterizado por la proliferación de conflictos sociales, reflejo de un acelerado agotamiento del modelo de acumulación puesto en práctica y cimentado en la alianza entre Gobierno, sindicatos y un sector de la empresa privada, representado por el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). La iniciativa de Ley finalmente fue aprobada por la Asamblea Nacional como Ley 919, tras un proceso de consultas que comprendió únicamente al Ejército, la Policía Nacional y otras instituciones del Estado, además de los asesores del COSEP, excluyendo a organizaciones y expertos de la sociedad civil críticos de su contenido.

Prima facie, dos son los principales cambios que esta iniciativa introduce respecto de la Ley anterior: uno, eliminar el concepto de «seguridad democrática», desarrollado por el Tratado Marco Centroamericano, firmado en 1995 en San Pedro Sula, Honduras, por los presidentes centroamericanos, sustituyéndolo por el de «seguridad soberana», más acorde con la doctrina de seguridad nacional de la Guerra Fría y con una concepción de soberanía a contrapelo de los avances en el Derecho Internacional y las realidades impuestas por el acelerado proceso de interdependencia y globalización; dos, diseñar un sistema de seguridad en función de la defensa del modelo «tripartito», que se menciona en la contrarreforma constitucional de 2013 y que ahora se convierte en «cuatritpartito» con la integración del Ejército y la Policía.

El artículo 3 define como finalidad de la ley contrarrestar «los factores adversos a la seguridad soberana, para la consecución y mantenimiento de los intereses supremos de la nación, la defensa del patrimonio, planes de inversión y la estabilidad social, política y económica nacional, frente a cualquier riesgo, amenaza o conflicto que pudiesen afectar la independencia, soberanía e integridad territorial de Nicaragua, la vigencia de un orden justo y la estabilidad del Estado Democrático y Social de Derecho». Evidentemente la Ley considera como un todo la seguridad externa y la interna, borrando las fronteras entre las funciones del Ejército, de cara a la defensa nacional, y las de la Policía, centradas en el aseguramiento del orden y seguridad internos. Cualquier «riesgo, amenaza o conflicto» que «pudiese» afectar la estabilidad del Estado, independientemente de su naturaleza, podrá ser contrarrestado por el Ejército en virtud de esta nueva Ley.

En la Exposición de Motivos se dice que la Seguridad Soberana se da gracias al «vínculo estrecho que existe entre familia, empresarios, trabajadores y productores nicaragüenses con el Gobierno, Ejército y Policía», y el artículo 5 del texto propuesto define qué debe entenderse por «seguridad soberana», al decir: «Es el fortalecimiento a la producción, trabajo, estudio de todas y todos los nicaragüenses, materializado a través de las responsabilidades compartidas entre la familia, comunidad, trabajadores y trabajadoras, productores y traba-

jadoras y el empresariado con el Estado, Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional» (sic). En la contrarreforma constitucional de 2013 ya se había dado cabida al modelo neocorporativista, de origen fascista, que Ortega ha venido desarrollando a través de su alianza tripartita con sectores oligárquicos de la economía nacional y sindicatos. Esta alianza y modelo se ven ahora fortalecidos por la integración a esta del Ejército y la Policía, instituciones cuyas leyes orgánicas ya reformadas garantizan a Ortega un dominio absoluto sobre sus mandos y cuyos intereses económicos y recursos financieros crecen y amplían cada día más.⁴⁹

Ya las leyes de 2010 canonizaban una serie de conceptos vagos, ambiguos e imprecisos. El concepto de «intereses supremos nacionales», por ejemplo, que pretende establecer una nueva categoría de leyes, además de las de orden público,⁵⁰ se define como una serie de «principios y aspiraciones esenciales para la existencia del Estado nación y, por tanto, el resultado de un amplio consenso nacional». Los «Objetivos Estratégicos Nacionales» se definen como «propósitos o metas que define la nación, para asegurar los intereses supremos nacionales». Cuáles son esos principios y aspiraciones esenciales y quién y cómo se definen esos propósitos o metas no lo dice el texto de la Ley en ninguna parte. A estas vaguedades, que otorgan un amplio margen discrecional para su interpretación, se añaden en esta nueva Ley los conceptos de «riesgo» y «amenaza», bajo los cuales puede ser tipificada cualquier actividad ciudadana que el Gobierno desee investigar y reprimir.

La Ley define como Riesgos a la Seguridad Soberana «aquellos factores naturales o humanos peligrosos, inciertos o aleatorios con un alto grado de incertidumbre, que aún no constituyen una amenaza en

49. Para un análisis complementario de estas leyes ver «Las leyes de defensa y seguridad», *La Prensa*, 31 de diciembre de 2010; y «La Iniciativa de Ley de Seguridad Soberana», *La Prensa*, 21 de octubre de 2015.

50. La ley en su artículo 2 expresa que sus disposiciones son «de orden público y de interés supremo nacional», sin que se defina cuáles son las implicancias jurídicas de este nuevo estatus o categoría de leyes.

contra de la seguridad soberana y se encuentran expresamente definidos en la presente Ley», y define como amenaza «aquellos factores naturales o actos ilegales inequívocos que al momento de evaluarse son reales, tienen capacidad y la intención de provocar daño y se encuentran expresamente definidos en la presente Ley». No solo se trata de conceptos vagos y mal definidos sino que la Ley, en contra de lo que promete en la coletilla de ambas definiciones, no describe ni enumera taxativamente los riesgos o las amenazas. Por el contrario, el artículo 7 agrega al final de la lista de riesgos el siguiente: «Cualquier otro factor natural o humano que pueda derivar en catástrofe o desastre, que genere peligro a la seguridad o la vida de las personas, la familia y la comunidad, así como de los intereses supremos de la nación nicaragüense». Y el artículo 8, que enumera las amenazas, agrega al final este otro: «Cualquier otro acto o actividad ilícita, o factor natural que atente contra el desarrollo integral de las personas, la familia y la comunidad». Nuevamente, ¿quién y cómo se define lo que es peligroso para los intereses supremos nacionales o que atenta contra el desarrollo integral? Bajo ambos conceptos así delineados puede tipificarse cualquier realidad, situación, acción u omisión que, a juicio de quienes deciden políticamente, sea necesario desarticular o contrarrestar para proteger la permanencia en el poder de Ortega y su familia, así como la vigencia y buen funcionamiento del modelo neocorporativo y oligárquico y la protección de los intereses particulares que este representa.

EPÍLOGO

La concentración de poder lograda a través de la contrarreforma constitucional, la discrecionalidad del Sistema de Inteligencia y Contrainteligencia creado en 2010 y su ampliación a través de la nueva Ley de Seguridad Soberana, en fin, todo el desmontaje que Ortega ha llevado a cabo del sistema de control legal y ciudadano sobre el ejercicio del poder, nos lleva al tema de fondo del gobierno de las leyes y el buen gobierno, subyacente a lo largo de los avatares legislativos, reformas y contrarreformas de los últimos 25 años, descritos en el presente trabajo.

Las relaciones entre política y derecho son, a la vez, antagónicas y de interdependencia, retroalimentación y apoyo mutuo. La política necesita del derecho como instrumento para concretarse; a través de la ley se traducen e implementan las decisiones políticas, haciéndolas obligatorias para toda la comunidad. A su vez, el derecho necesita de la política a fin de poder hacerse realidad, de lograr imponerse, por la fuerza si es necesario, y a fin de no verse reducido a una simple colección de consejos o recomendaciones. Al mismo tiempo, la política crea el derecho, pero el derecho condiciona a la política en cuanto a las formas de proceder y los límites sustantivos que no pueden traspasar las decisiones de aquella. Ese sistema de límites es el que ha sido desarrollado por el constitucionalismo moderno y por el derecho internacional, a través de la positivización de los derechos humanos. Estas limitaciones materiales y formales a la razón de Estado son las que parecen haber dejado de funcionar desde que Daniel Ortega retomó el poder en Nicaragua y empezó a ejercerlo con un estilo autoritario que ha seguido un patrón de conducta invariable, por el que primero se viola la norma que se considera obstáculo al ejercicio y acumulación de poder y, posteriormente, se reforma para legalizar lo ya hecho de manera violenta. Se piensa, erróneamente, que la legalización posterior de la conducta inicialmente violatoria de la norma jurídica y, por tanto, delictiva podrá subsanar la nulidad de sus efectos. Con este método se construye, además, un sistema jurídico lleno de incoherencias y contradicciones, cuyos principios quedan subordinados a la voluntad de poder de la pareja presidencial.

Las dos grandes antinomias que recorren la dinámica política del regreso de Ortega al poder, la del gobierno de las leyes frente al gobierno de las personas y de una política de la publicidad y la verdad frente a una política del secretismo y la mentira, son dos caras de una misma moneda. Al buen gobierno de la transparencia y de las leyes, que caracteriza a una democracia, se opone el mal gobierno de las decisiones arbitrarias y la oscuridad, en el cual tienen lugar la corrupción y el complot permanente, característicos de la tiranía. El gobierno de la publicidad y de las leyes es lo opuesto al gobierno del

secreto, el miedo, el halago y las decisiones caprichosas e ilegales, que es la forma en que ha venido funcionando el gobierno de Ortega.

Sin embargo, a lo largo de los últimos 25 años, sea desde «abajo» o desde «arriba», Daniel Ortega no ha logrado consolidar su proyecto autoritario. No ha logrado la adhesión del campesinado nicaragüense, en quienes la lucha de la resistencia durante la revolución de los años 80 dejó una huella profunda y en quienes la oposición democrática ha encontrado su principal apoyo en votos. Nuevamente un elemento externo y un interés directo e inmediato se ha sumado a esta desafección de la zona rural hacia Ortega: el proyectado canal interoceánico, que amenaza con despojar a miles de campesinos de sus tierras y entregarlas a un oscuro personaje de nacionalidad china, Wan Jing, detrás del cual se esconden turbios intereses. Las movilizaciones realizadas por este vigoroso movimiento campesino dan cuenta de su capacidad organizativa y su potencial político.

Por otra parte, Daniel Ortega tampoco ha logrado consolidar un partido fuerte desde el punto de vista institucional, que garantice la sucesión de los liderazgos y la participación de sus miembros en las decisiones políticas, dado el carácter radicalmente caudillista y personal de su conducción, la verticalidad de su funcionamiento y el profundo debilitamiento de sus bases ideológicas, hoy sustituidas por un discurso seudorreligioso y una propaganda dirigida a rendir culto a la pareja presidencial. Como dice Huntington, «la fuerza institucional de un partido político se mide, ante todo, por su capacidad para sobrevivir a su fundador o al líder carismático que lo lleva por primera vez al poder».⁵¹ Las contradicciones entre la vieja guardia que vivió la guerra y apoya a Ortega y la primera dama, Rosario Murillo, apoyada en masas de jóvenes atraídos por su discurso esotérico, el jolgorio y la fiesta han sido una constante en los últimos años de gobierno. El problema sucesorio, ante un Ortega envejecido y enfermo, es uno de los grandes problemas irresueltos a lo interno del orteguismo.

51. Huntington, Samuel P. (1997). *El orden político en las sociedades en cambio*. España: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 359 pp.

Por último, tampoco ha logrado crear y fortalecer el modelo neocorporativo que, a partir de su alianza con un sector de la empresa privada, se ha pretendido construir. El modelo tripartito enunciado en las reformas constitucionales funciona parcialmente de hecho, en las materias económicas, pero no así en las de carácter político, en las que el orteguismo se impone unilateralmente a través de la subordinación de todos los poderes del Estado. Las reformas constitucionales llevadas a cabo por Ortega ciertamente fortalecen la concentración de poder en la figura del presidente pero conservan, al menos en teoría, el sistema de separación de poderes, una tabla de derechos y garantías individuales, un pluralismo político partidario y procesos periódicos para elección de autoridades; un Estado que ha preservado las formas republicanas, aunque de hecho pervertidas y reducidas a una farsa. Sobre todo, Ortega ha fracasado en imponer otra fuente de legitimidad que no sea la derivada de las elecciones libres y periódicas y los elementos fundamentales que componen un sistema democrático, como demuestran todas las encuestas realizadas hasta la fecha, ampliamente favorables a la observación nacional e internacional de las elecciones.

A estas limitaciones internas, agravadas por tensiones sociales que escapan al control autoritario de manera cada vez más frecuente, se suman los cambios que se vienen produciendo en Latinoamérica. La crisis venezolana ha adquirido un carácter irreversible y la oposición democrática en las elecciones legislativas del 6 de diciembre de 2015 ha logrado una mayoría de dos tercios con la que es capaz de desalojar al presidente Nicolás Maduro del poder, bien convocando a una constituyente o a un referéndum revocatorio. El debilitamiento del principal aliado externo de Ortega, sumado a la fuerte baja de los precios mundiales del petróleo, ha determinado el fin de la abundancia y generosidad de la ayuda venezolana. El peronismo de los Kirshner ha sido desplazado en Argentina, aunque el ganador, Arturo Macri, deberá enfrentar la oposición peronista que permanece en control de importantes áreas de poder. El gobierno de Dilma Rousseff ha sido suspendido por escándalos de corrupción que han llevado a la presidenta a un proceso de *impeachment*, que podría tener larga

duración y culminar en su destitución definitiva. Centroamérica ha sido salpicada por este resurgir de los movimientos ciudadanos, con el reciente juicio por corrupción y la destitución, en los últimos días de su mandato, del presidente Otto Pérez Molina, en Guatemala, así como la elección de Jimmy Morales como nuevo presidente, apoyado por un conjunto de fuerzas heterogéneas.

Tras los cambios mencionados, está el fin de la bonanza económica producida por los altos precios internacionales de las materias primas y el surgimiento de una sociedad civil vigorosa. A la organización de poderosos movimientos de oposición política se ha sumado la existencia de sistemas electorales que han garantizado el respeto al voto ciudadano y unas fuerzas armadas que optaron por mantener el decoro, obedeciendo sus mandatos constitucionales.

Nada de esto existe en Nicaragua. Daniel Ortega ha jugado al populismo con el dinero regalado por Chávez y Maduro, lo que le ha permitido abstenerse de recurrir a las estatizaciones, mantener los balances macroeconómicos exigidos por el Fondo Monetario y profundizar su alianza con los sectores económicos oligárquicos. El sistema electoral no se ha reformado un ápice y permanece bajo su absoluto control. El Ejército y la Policía, por último, han sido cooptados e integrados al corrupto sistema neocorporativo que ha venido operando.

Ortega cuenta a su favor con la indiferencia internacional y la debilidad de los partidos de oposición, pero la dinámica social terminará sobrepasando a ambas. Con una política de personas y de cosas, basada no en ideas y propuestas para convencer sino en halagos y amenazas para someter, sin recursos externos, la alternativa que le queda es el palo, la represión cuyo marco jurídico ha terminado de diseñar con la Ley de Seguridad Soberana.

De cara a las elecciones de 2016, es posible que Ortega, con golpes de fuerza y artimañas políticas, logre el poder por cuarta vez: lo difícil será mantenerse. De hecho, al terminarse de escribir estas páginas, Ortega anunció su rechazo de la observación electoral nacional e internacional, calificando a los observadores de «sinvergüenzas» y, días más tarde, a través de una sentencia de la obediente Corte Suprema

de Justicia, despojó a Eduardo Montealegre de la representación legal del PLI, por lo que la coalición que este partido había conformado con otras fuerzas políticas quedó fuera del proceso electoral. Decisiones que, dada la debilidad de las fuerzas opositoras y la apatía general, así como el pragmatismo que ha caracterizado la política de los EE.UU. y la Unión Europea, serán difícilmente reversibles y que han terminado de configurar una contienda electoral carente de toda legitimidad.

Con posterioridad a los resultados de la farsa electoral que habrá de tener lugar el próximo noviembre, es de esperar que el reclamo por la limpieza del sistema electoral, para garantizar elecciones libres, justas y transparentes, tomará mayor fuerza, como única vía para dirimir pacíficamente la contienda política. Esta vez, 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 pueda 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.

Managua, julio de 2016

COLAPSO DEL SISTEMA ELECTORAL

José Antonio Peraza C.

Bajo el liderazgo de las autoridades electorales recién reelectas, con excepción de sus dos nuevos miembros, la imagen y credibilidad del CSE así como los estándares democráticos y electorales en Nicaragua decayeron significativamente tras el fraude comprobado en las elecciones municipales de 2008... El 6 de noviembre de 2011, ese mismo CSE organizó y celebró las elecciones nacionales más opacas de los últimos veinte años en Nicaragua cuyos resultados fue imposible verificar, estableciendo en consecuencia un precedente nocivo para el futuro de la democracia en Nicaragua.¹

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza y explica el proceso de deterioro del sistema electoral a partir de los cambios establecidos en la *Constitución política* y en la Ley Electoral de 2000, hasta su total colapso con los fraudes electorales de la elección municipal de 2008, las elecciones presidenciales y legislativas de 2011, y las muy recientes decisiones en relación con las elecciones generales de noviembre de 2016.

Los antecedentes del triunfo electoral de Daniel Ortega en las elecciones presidenciales de 2006, como se explicó en los capítulos anteriores, fueron políticos y jurídicos.

Entre los antecedentes políticos más pertinentes para explicar el posterior colapso del sistema electoral, estaría que la polarización en-

1. Comunicado del Centro Carter, del 2 de junio de 2014, con relación a la reelección de los miembros del Consejo Supremo Electoral (CSE) de la República de Nicaragua.

tre sandinismo y antisandinismo se arrastró y dominó el escenario político en la década y media posterior al fin de la guerra civil de los 80. Para mediados de la década de los 90, al finalizar el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro, el polo antisandinista se había aglutinado prácticamente en su totalidad en torno al Partido Liberal Constitucionalista (PLC), cuyo principal líder, Arnoldo Alemán, fue electo presidente en noviembre de 1996 e inició su gestión en enero de 1997.² El PLC, de hecho, sustituía al amplio abanico de 14 dispersas fuerzas políticas, entre partidos políticos y movimientos que se habían aglutinado en la Unión Nacional Opositora (UNO) que llevó al triunfo a Violeta Barrios de Chamorro en febrero de 1990.

En las elecciones de 1996, el polo sandinista resultó totalmente aglutinado en el FSLN, bajo el liderazgo y candidatura presidencial de Daniel Ortega. En esas elecciones el FSLN obtuvo el 37.83%,³ es decir, entre Alemán y Ortega obtuvieron casi el 90% de los votos,⁴ lo que revela la persistencia de la referida polarización.

Desde el punto de vista jurídico, el proceso de deterioro del poder electoral no inició en 2006 con el triunfo de Ortega, sino con el pacto político que celebraron el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en 1999, conocido como pacto Alemán-Ortega y que se materializó en cambios de la *Constitución* y la ley electoral de 2000, durante el gobierno de Alemán. Esos cambios y sus consecuencias hicieron posible el triunfo de Ortega en 2006, con igual o menor porcentaje de votos que en las elecciones anteriores (1990, 1996 y 2001), en las cuales había sido derrotado.

2. El PLC encabezó la alianza política electoral Alianza Liberal (AL) que obtuvo el 50.99% de los votos. Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE), (agosto de 2012). *Catálogo Estadístico de Elecciones en Nicaragua 1990-2011*.

3. IPADE, *op. cit.*

4. El Movimiento Renovador Sandinista (MRS), que había aglutinado a la casi totalidad de diputados sandinistas elegidos en 1990 (40 de 92 diputados), solamente obtuvo el 0.44% de los votos con su candidato presidencial Sergio Ramírez Mercado, revelándose así la consolidación del liderazgo de Ortega en el bloque sandinista.

LOS OBJETIVOS DEL PLC Y FSLN PARA ESTABLECER UN PACTO POLÍTICO

Uno de los principales objetivos del pacto político entre el PLC y el FSLN fue restringir la ampliación política iniciada con las reformas de 1995 a la ley electoral. Con las reformas a la *Constitución* y a la Ley Electoral de 2000 se estableció, de hecho, un bipartidismo forzado entre el PLC y el FSLN. En la práctica, y como lo explica el experto electoral Horacio Boneo, las reformas hechas a la Ley en 1995 y las hechas en 2000 buscaban «pasar de un sistema que debilita la democracia por la vía del fraccionamiento de los partidos a un sistema que debilita la democracia forzando el bipartidismo por la vía de la exclusión irracional de los competidores».⁵

Desde el punto de vista político, el pacto entre Alemán y Ortega se explica por dos razones fundamentales. La primera, como lo señaló Edmundo Jarquín en el primer capítulo de este libro, porque «Alemán y Ortega, aunque de procedencias políticas e ideológicas muy diferentes, pertenecen al mismo espacio de la cultura política nicaragüense: caudillista, autoritaria y corrupta».

Precisamente, esa razón de la cultura política nicaragüense explica que los pactos, que de otra forma se podrían ver como parte del proceso democrático en cuanto conciliación de diferentes posiciones, tengan en Nicaragua una connotación política negativa. Históricamente, las negociaciones políticas —y sus consecuencias en acuerdos o pactos—, en vez de contribuir al fortalecimiento y consolidación de la institucionalidad democrática, han servido fundamentalmente para consolidar al caudillo de turno y, de un modo más general, al desprestigio de la negociación, la cual es vista como distribución de espacios de poder con connotaciones presupuestarias.

La segunda razón, porque Alemán —convencido de que el sandinismo seguiría siendo minoría electoral y calculando mal lo que ocurriría en el polo antisandinista como consecuencia de su pacto con

5. Revista *Envío* (junio de 2000). Managua: Universidad Centroamericana (UCA), n.º 220, citando un estudio realizado por Boneo.

Ortega— buscaba comprar paz social y gobernabilidad. Dionisio Marengo, uno de los principales dirigentes entonces del FSLN, muy cercano a Ortega y quien participó en el pequeño equipo del FSLN encabezado por Ortega, a cargo de las negociaciones con Alemán y su equipo, explicó de la siguiente forma la negociación entre los dos caudillos: «El pacto, más o menos, nace así: al comienzo del gobierno de Alemán el Frente hace una serie de asonadas, igual a como hizo al comienzo del gobierno de doña Violeta. Alemán necesitaba comprar la paz social para poder gobernar y para destruir al Frente Sandinista, que era su objetivo».⁶

Casi de la misma forma, en su momento, Alemán había explicado el pacto con Ortega: «Cuando Alemán presenta el pacto a la población en general y al pueblo no sandinista en particular como un esfuerzo por la “governabilidad”, entendida esta como “haberle torcido el brazo” o “haber hecho desistir” —da igual— a los sandinistas, para que de una vez renuncien a asonadas y a barricadas callejeras, el pacto es bien acogido, representa un alivio en medio de los problemas diarios. Nadie en Nicaragua quiere guerra,... ni sandinistas ni no sandinistas».⁷

En resumen, «solo los caciques con tribu podrán llegar a la boleta electoral, según la versión de Daniel Ortega. Solo son dos las opciones: el bien y el mal, la luz y las tinieblas, el PLC y el FSLN, según Arnoldo Alemán».⁸

El análisis de las reformas derivadas del pacto y los hechos posteriores demuestran que el factor de cultura política antes mencionado prevaleció, sin descartar, como parte de esa misma cultura, que la bipartidarización del sistema político tenía el objetivo de eliminar la competencia política y no tanto fortalecer la gobernabilidad democrática.

Desde el inicio de las conversaciones entre el PLC y FSLN, el eventual pacto político tenía metas y orientaciones vinculadas

6. *Envío* (septiembre de 2008). 318.

7. *Envío* (enero de 2000). 214.

8. *Envío* (junio de 2000). 220.

al sistema electoral. Daniel Ortega quería eliminar la segunda vuelta para elegir al presidente de la República, y Arnoldo Alemán que se eliminara la prohibición de la reelección sucesiva a la Presidencia. Sin embargo, ambas pretensiones eran muy altas para los dos caudillos y ese acuerdo no prosperó. Finalmente, Ortega logró que se bajara en un 10%⁹ el porcentaje de votos para ganar la Presidencia de la República en primera vuelta, y Alemán, una vez que dejara la Presidencia, podría incorporarse como diputado en la Asamblea Nacional como derecho constitucional, asegurando así su inmunidad frente a eventuales persecuciones por los numerosos casos de corrupción que se habían denunciado durante su gobierno. El mismo Dionisio Marenco, en una entrevista que concedió al diario *La Prensa*,¹⁰ explica las negociaciones de la manera siguiente:

«Veníamos bajando de El Crucero¹¹ una madrugada, de la casa de Alemán cuando Daniel me pregunta: “¿Por qué habrá cedido el Gordo (Alemán) esto?”. “Ni sigas preguntando nada”, le digo, “firmemos ya ese 35%, que esa es la fórmula que nosotros necesitamos”. “Pero, ¿por qué habrá hecho eso?”. “La diputación..., sencillamente eso fue”».

La legitimidad de conformar el bipartidismo se argumentó en términos de que el pacto conduciría a la estabilidad del país, ya que solamente el PLC y el FSLN tenían votantes; de no darse un acuerdo entre esos dos partidos hubiese continuado la confrontación entre liberales y sandinistas, como dijo René Herrera, integrante del equipo de Alemán en las negociaciones con el FSLN: «Mañana, quien sea el que venga (como nuevo presidente), si aquí hay dos fuerzas que tienen mayoría se van a tener que sentar y entender...».¹²

9. La ley electoral establecía el umbral del 45% para ganar la Presidencia en primera vuelta.

10. *La Prensa*, Managua, Nicaragua, 31 de agosto de 2008 (www.laprensa.com.ni).

11. Pequeña localidad, en las afueras de Managua, donde estaba localizada la hacienda El Chile, residencia de Alemán.

12. *Informe Pastrán* (boletín noticioso que se distribuye por Internet) del 10 de julio de 2006. René Herrera, politólogo con experiencia académica en México, fue ministro secretario de la Presidencia en el gobierno de Alemán.

Esa concentración de votos, según el PLC y FSLN, les daban el derecho y la legitimidad para repartirse cuotas de poder, reforzando así el estigma negativo que en la cultura nicaragüense tienen los acuerdos o pactos. René Herrera «defendió el derecho a la repartición de cuotas de poder argumentando que para eso es el entendimiento y la gobernabilidad en cualquier tipo de régimen...», y Jaime Morales Carazo, por su parte, manifestó que los liberales deben privilegiar el diálogo y la concertación, «y si a la concertación se le llama pacto, *kupia kumi*,¹³ entendimiento, etcétera, son cuestiones de semántica...».¹⁴

El bipartidismo forzado, producto de las reformas electorales de 2000, se logró a través de cuatro modificaciones fundamentales: monopolización bipartidista de los órganos electorales, financiamiento de los partidos políticos, restricción para la participación en las elecciones, y modificación del cálculo para la asignación de los escaños parlamentarios.

Antes de las reformas, había mayor pluralidad en la integración de los órganos electorales a nivel departamental (CED), Municipal (CEM), Regional (CER)¹⁵ y de las Juntas Receptoras de Votos (JRV). La ley establecía que en los diversos niveles no podía recaer más de un nombramiento en un mismo partido político, lo que significaba que se debía tomar en cuenta a todos los partidos políticos

13. Con esta palabra del lenguaje miskito (aborígenes del Caribe nicaragüense), que significa «un solo corazón», fue bautizado por el diario *La Prensa* el pacto de inicios de los años 70 del siglo XX entre el dictador Anastasio Somoza Debayle y el líder conservador Fernando Agüero.

14. El mismo *Informe Pastrán*, recapitulando el debate que se había dado en torno al pacto Alemán-Ortega y que había conducido a la división del PLC en las elecciones de 2006. Morales Carazo, empresario, había sido destacado dirigente político de la Resistencia Nicaragüense (la Contra), durante la guerra civil de los 80; durante el gobierno de Alemán fue uno de los principales y más influyentes consejeros, y para las elecciones de 2006 fue candidato a vicepresidente de Daniel Ortega, evidenciándose así la descomposición que se había dado en el liberalismo como consecuencia del pacto.

15. Para las dos regiones semiautónomas en que está geográficamente dividida la costa Caribe de Nicaragua, que representa aproximadamente un tercio del territorio nacional.

para conformarlos. Con la reforma de 2000 se estableció que el presidente con su respectivo suplente de cada Consejo Electoral y de las JRV serán designados alternativamente entre los partidos políticos que hubiesen obtenido el primero y segundo lugar en las elecciones generales que se hubiesen celebrado anteriormente. De esta forma, los dos partidos mayoritarios se aseguraban el control de los órganos electorales.

En la misma dirección, se introdujeron modificaciones al financiamiento electoral. En la Ley de 1996, el financiamiento para las campañas políticas era entregado a los partidos políticos por adelantado y en partes iguales. Todos los partidos, ya fuese que tuviesen representación parlamentaria o no, tenían los mismos privilegios en el financiamiento de sus campañas. Este privilegio era extensivo a las asociaciones por suscripción popular, que estaban autorizadas para elecciones locales. Este sistema, sin duda, se prestaba para el oportunismo y la proliferación partidaria, pero la alternativa que se buscó reforzó el bipartidismo, pues el financiamiento electoral era totalmente *expost* y en proporción a los votos obtenidos, con lo cual se favoreció desproporcionadamente a los partidos mayores que, además, no tenían limitación en el financiamiento privado.

Otra restricción fue introducida en cuanto a la participación en las elecciones. En la Ley Electoral de 1996 se permitía a los partidos políticos y alianzas de partidos participar en todas, algunas o en solamente una elección específica de las que facultaba la Ley. Las asociaciones locales o regionales de suscripción popular podían presentar candidatos para alcaldes, vicealcaldes, concejales municipales y para miembros de los consejos de las regiones autónomas de la costa Caribe. En la Ley de 2000, los partidos y alianzas de partidos tienen obligación de inscribir candidatos para todas las elecciones y cargos a que se refiere el artículo 1 de la Ley.¹⁶ En caso de no cumplir con ese requisito, pierden la personería jurídica.

16. «Art. 1. La presente Ley es de carácter constitucional y regula: a) Los procesos electorales para las elecciones de: 1) Presidente y vicepresidente de la República; 2) Diputados ante la Asamblea Nacional; 3) Diputados ante

Finalmente, el pacto Alemán-Ortega cambió las reglas de distribución de escaños parlamentarios a favor de los partidos mayoritarios, introduciendo una modificación cualitativa fundamental en el sistema electoral. En Nicaragua se ha utilizado históricamente como regla para la distribución de escaños el sistema de representación proporcional sobre la base de listas cerradas, utilizando como fórmula de cálculo matemático el coeficiente electoral. En ambas leyes (1996 y 2000) se utiliza como método de cálculo el coeficiente electoral para cada circunscripción en la primera asignación de escaños. En la segunda, tercera o cuarta asignación de escaños se utilizaba la fórmula de la media aritmética.

En cambio, con la reforma de 2000 se dejó de utilizar la media aritmética y se estableció como fórmula de cálculo la media mayor. La diferencia fundamental entre estos dos sistemas radica en cómo se utilizan los residuos electorales una vez asignados los primeros escaños por el método del coeficiente electoral. La idea de cambiar la fórmula de cálculo para asignar escaños era pasar de una fórmula de cálculo que promovía la obtención de escaños a pequeños partidos a un sistema electoral que concentraba la asignación de escaños a la primera y segunda fuerza, forzando el bipartidismo al excluir a los competidores.¹⁷

el Parlamento Centroamericano; 4) Miembros de los Consejos de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe; 5) Alcaldes y vicealcaldes municipales; 6) Miembros de los concejos municipales. Las resoluciones que se dicten sobre los asuntos relacionados en cualquiera de los seis numerales anteriores, no serán objeto de recurso alguno, ordinario ni extraordinario» (Ley Electoral 331, art. 1, 2000).

17. El autor realizó una presentación en la Universidad Americana (UAM) en 2011 y que amplió en 2015 titulada «Arreglos políticos y colapso del sistema electoral», donde explicó en detalle estas diferencias. Los cambios en escaños obtenidos a nivel nacional por los partidos políticos con la Ley de 1996 y con la de 2001 son dramáticos. En 1996 de un total de 20 diputados elegidos en circunscripción nacional, el PLC obtuvo 9 diputados nacionales y el FSLN 8; los restantes se distribuyen entre otros tres partidos menores. En 2001, el PLC obtuvo 11 diputados nacionales y el FSLN 9, monopolizando la totalidad de diputados nacionales. En los departamentos, la concentración de diputados en las dos fuerzas mayoritarias también fue aplastante.

Pero el pacto Alemán-Ortega no solamente modificó las reglas electorales en la perspectiva que hemos analizado, sino que también estableció una distribución bipartidista de las magistraturas en el Consejo Supremo Electoral (CSE), en la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y en la Contraloría General de la República (CGR), que pasó a ser encabezada por un órgano colegiado. En el momento del pacto, Alemán pudo mantener el control de esos órganos superiores supuestamente independientes, pero en la medida que las transformaciones electorales abrieron camino al regreso de Ortega a la Presidencia de la República, y posteriormente mediante fraudes al control absoluto de la Asamblea Nacional, este terminó en control absoluto del Estado, subordinando a todos los poderes a su voluntad.

FRAUDE ELECTORAL EN ELECCIONES MUNICIPALES DE 2008

La embestida autoritaria de Ortega desde que regresó a la Presidencia de la República, en enero de 2007, condujo a la unificación total de la oposición en las elecciones municipales de noviembre de 2008. No solamente se unificaron las dos ramas fundamentales del liberalismo, que concurren separadas en las elecciones generales de 2006 (PLC y ALN), sino también el Movimiento Renovador Sandinista (MRS) al cual el CSE, ya controlado por Ortega, había despojado de su personería jurídica en junio de 2008.¹⁸ La oposición concurre a esas elecciones en la casilla del PLC, pues también, en un acto arbitrario, la personería jurídica de ALN había sido arrebatada a sus legítimos portadores y asignada a un aliado de Ortega, en febrero de 2008.¹⁹

18. La Alianza MRS, en la cual además se habían integrado otros partidos y movimientos sociales, había obtenido el 6.58% de los votos en la elección presidencial de 2006.

19. El candidato presidencial en las elecciones generales de 2008 había sido Eduardo Montealegre, quien había obtenido el segundo lugar con el 28.3% de los votos. En las elecciones municipales de 2008 Montealegre era el candidato a alcalde de Managua, la capital de Nicaragua.

Un grupo de profesionales,²⁰ históricamente vinculados al liberalismo, meses antes de la elección municipal de 2008 había hecho proyecciones con base en registros electorales históricos sobre las posibilidades de triunfo del candidato del PLC/MVCE, Eduardo Montealegre,²¹ a la alcaldía de Managua. De este análisis de datos históricos desde 1990 a 2006, de las votaciones en el municipio de Managua, se desprendía que con un liberalismo unificado las posibilidades de triunfo del FSLN en la Alcaldía de Managua eran casi nulas. Menos aún si en esa unidad participaba el MRS, cuya votación era fundamentalmente urbana y muy concentrada en la capital, Managua.

La explicación del fraude electoral en Managua y en otros 40 municipios,²² es muy sencilla y, a la vez, un importante antecedente para entender las irregularidades y fraude en las elecciones generales de 2011: los partidos políticos pudieron, en las municipales de 2008 y de conformidad con la ley, obtener copias de las actas de las JRV.

Del total de JRV (2107) que formaban el padrón electoral del municipio de Managua en 2008, la alianza PLC/MVCE, respaldada por el MRS, recuperó 2039 actas, cuya sumatoria de votos evidenciaba que Eduardo Montealegre había ganado con amplitud las elecciones para la Alcaldía de Managua, pese a los resultados «oficiales» que declararon vencedor al candidato del FSLN, Alexis Argüello.²³ A su vez, el Consejo Supremo Electoral (CSE), que dijo haber recuperado solamente 2085 actas, nunca publicó en su página web, en abierta

20. Este grupo informal, del cual forma parte el autor de este capítulo, está integrado por matemáticos, estadísticos, especialistas en base de datos y politólogos, y se había reunido periódicamente para hacer proyecciones electorales.

21. MVCE (Movimiento Vamos Con Eduardo). Como PLC/MVCE fue conocida la alianza de la oposición en esas elecciones municipales, respaldada por el MRS.

22. Es decir en el 25% del total de municipios, incluyendo ciudades tan importantes como León, Masaya y Juigalpa, entre las más pobladas del país.

23. Extricampeón mundial de boxeo, que posteriormente, estando en el ejercicio de su cargo como alcalde de Managua, se suicidaría.

violación al artículo 129 de la Ley Electoral, los resultados de 604 actas²⁴ que representan casi un tercio (28.66%) del total de JRV (ver cuadro n.º 1).

Cuadro n.º 1

Total de actas	2107
Actas en posesión PLC/MVCE	2039
Actas en manos del CSE que no tienen el PLC/MVCE	46
Actas totales en manos del PCL/MVCE/CSE	2085
Actas en manos del PC/MVCE no publicadas por el CSE	604

Fuente: *La Prensa*, noviembre de 2011

La distribución de las 604 actas de JRV que nunca publicó el CSE y que estaban en manos del PLC/MVCE²⁵ fue la siguiente: 552 JRV (¡el 91.3% del total!) las había ganado el PLC/MVCE; el FSLN solamente había ganado en 47 (7.7%); finalmente, hubo 5 JRV empatadas entre el PLC/MVCE y FSLN.

¡Así fue el «fraude comprobado en las elecciones municipales de 2008», al que se refiere el comunicado del Centro Carter que hemos mencionado al principio de este capítulo!

Antes de la elección municipal de 2008, la mayor votación para el FSLN en el municipio de Managua había sido de 198 016 votos en la elección de presidente de 2001. En la misma elección, los liberales unidos obtuvieron la votación más numerosa con 230 277 votos. Los liberales desunidos perdieron las elecciones municipales de 2000 y 2004, y la presidencial de 2006, pero unidos (en el escenario hipotético-real del que comentaremos después) siempre hubieran ganado esas elecciones en el municipio de Managua. En la elección municipal de 2000, el FSLN sacó 134 406 votos y los liberales si hubiesen ido

24. Dos semanas después de las elecciones del 2008, el Movimiento Vamos con Eduardo (MVCE) publicó un tabloide dentro del periódico *La Prensa*, donde explicaba las actas electorales recuperadas en dicha elección: «Elecciones fraudulentas en Managua y también en toda Nicaragua» (noviembre de 2011).

25. Según la publicación del diario *La Prensa* antes mencionada.

unidos 168 666; en 2004, el FSLN 145 535 y los liberales unidos 159 405; en 2006, el FSLN 157 102 y los liberales 207 836. Por tanto, tomando los datos históricos era casi imposible que el FSLN obtuviera una votación mayor a los 200 000 votos y mucho menos que le ganara a los liberales unidos y menos aún con el apoyo del MRS, que tenía una votación, como se anotó, fundamentalmente urbana. La votación más alta en una municipal individual del FSLN, en Managua, había sido de 145 535; sin embargo el CSE, en 2008, le atribuyó 223 284 votos. ¡Un aumento de 77 749 votos!

Con la desaparición de esas 604 actas, que fueron el principal fundamento del fraude en las elecciones municipales de 2008, surgió la necesidad de crear un marco de referencia que sirviera de antecedente para intentar evitar que el fraude se repitiera en elecciones futuras.²⁶

Se trataba de contestar, en previsión del futuro, algunas preguntas fundamentales:

¿Por qué el CSE no publicó esas 604 actas de JRV?

¿Por qué el CSE sí publicó las otras 1481 actas de JRV?

¿Existen diferencias cualitativas y en la cantidad de votos válidos depositados entre las 604 actas de JRV no publicadas, y las 1481 actas publicadas por el CSE?

Para responder estas preguntas se creó un escenario electoral hipotético-real a dos bandas.²⁷ Una de las bandas eran los resultados

26. El grupo de profesionales antes mencionado, inició la búsqueda de explicaciones al fraude a través de un proceso de análisis comparativo de la votación histórica de las JRV en las elecciones de 2001, 2004 y 2006 para el municipio de Managua.

27. El escenario es **hipotético** porque en las elecciones de municipales de 2004 y las generales de 2006 las fuerzas liberales corrieron en casillas separadas, y en el ejercicio se sumaron sus votos para analizar la votación recibida por el liberalismo hipotéticamente unificado. El escenario es **real** porque se usó la suma exacta de votos que las fuerzas liberales obtuvieron por separado. Se tomaron los votos como que iban en una misma casilla, PLC y Alianza por la República (APRE) juntos en 2004 y el PLC y Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) juntos en 2006.

electorales del FSLN en las elecciones 2001, 2004, 2006 y 2008 en el municipio de Managua; la otra banda los resultados electorales del PLC en 2001, del PLC y Alianza por la República (APRE)²⁸ en las elecciones de 2004, del PLC y ALN en las elecciones de 2006 y, finalmente, el liberalismo unido, más el MRS, en 2008.

Para este análisis se utilizaron los resultados electorales de las JRV del municipio de Managua de 2008, que el CSE nunca puso en su página web ni publicó por otro medio, y que el PLC/MVCE publicó en el diario *La Prensa* y distribuyó ampliamente. Por tanto, se partió de los resultados de esas JRV en 2008 para compararlos con los resultados de esas mismas JRV en 2006, 2004 y 2001.

El rasgo distintivo identificado en la inmensa mayoría de las 604 JRV «desaparecidas» por el CSE y recuperadas por el PLC/MVCE, era que en su mayoría eran ganadas históricamente por las fuerzas contrarias al FSLN. Una vez que se identificó ese rasgo característico, se procedió a identificar todas las JRV que cumplieran esa misma condición en las elecciones de 2001, 2004, 2006 para el municipio de Managua.

El resultado de esta investigación fue que en la elección de 2001, los liberales unidos ganaron en 1132 (67.9%) del total de 1666 JRV que entonces formaron el padrón electoral del municipio de Managua; en 2004, ganaron 1102 (60.1%) del total de 1831 JRV; en 2006, ganaron 1465 (80.1%) de las 1823 JRV utilizadas.²⁹

28. APRE fue la organización política impulsada por el entonces presidente de la República, ingeniero Enrique Bolaños G, quien había sido elegido en 2001 por el liberalismo (antisandinismo) unificado y quien se encontraba enfrentado con el expresidente Arnoldo Alemán, líder del PLC.

29. Esta variación porcentual del voto liberal se explica porque las elecciones de 2001 y 2006 fueron generales, en las cuales la tasa de participación del voto antisandinista (liberales más independientes) es sustancialmente mayor que en elecciones solamente municipales como las de 2004. La tasa de participación del FSLN, un partido más organizado y disciplinado, no varía tanto.

Dentro de estas JRV, que tradicionalmente ganan los liberales en el escenario real (2001) e hipotético-real (2004 y 2006), existe una cantidad muy importante de JRV en la cuales el FSLN pierde históricamente con una diferencia porcentual igual o mayor al 10% ante las fuerzas antisandinistas. Por ejemplo, en 2001, de 1132 JRV ganadas por las fuerzas liberales, 741 cumplían con el requisito; en 2004, de 1102 JRV ganadas, 732 lo cumplían; y en 2006, de 1466 JRV ganadas fueron 1124 las que lo cumplían.

Para fines de este análisis, a esas JRV donde la votación anti FSLN, registrada en el voto liberal, ha ganado con diferencia porcentual igual o mayor al 10% le hemos llamado «Escenario de riesgo de fraude». ¿Por qué este nombre?, porque son las JRV en las cuales si se alteran o desaparecen sus resultados, la correlación de votos cambia a favor del FSLN en el municipio de Managua. En otras palabras, solo cambiando los resultados de todas o parte sustancial de esas JRV (1124 según las elecciones de 2006) era posible que el FSLN ganara la Alcaldía de Managua.

¿Por qué, entonces, el CSE solamente desapareció 604, de las cuales 552 correspondían al escenario de riesgo del fraude? Sencillamente, porque no necesitaba desaparecerlas todas para alterar los resultados de la elección.

Buscando como probar la hipótesis anterior y tratando de explicar por qué el CSE ocultó los resultados electorales de 552 JRV, se hizo un cruce de variables entre las JRV donde los liberales ganan con una diferencia porcentual igual o mayor al 10% y las 552 JRV desaparecidas por el CSE. ¡El resultado fue que coincidían en un 91.4%!

En conclusión, el FSLN a través de su control del CSE se las arregló para desaparecer las suficientes JRV, todas las cuales formaban parte del escenario de riesgo del fraude que hemos construido, para generar un resultado en el cual aparece ganando con el 52.41%, mientras el PLC/MVCE, verdadero ganador de las elecciones, se quedó el 47.58% de los votos.

IRREGULARIDADES Y FRAUDE EN LAS ELECCIONES DE 2011

La lógica del fraude electoral de 2008 fue desaparecer o alterar la mayor cantidad de JRV donde la oposición al FSLN había ganado tradicionalmente, pero esta alteración se llevó a cabo en su mayoría dentro de los órganos del CSE. En cambio, en la elección de 2011 el fraude fue más global: control del CSE a todos los niveles; consecuentemente, alteración de todos los procedimientos establecidos para el funcionamiento de las JRV; infiltración y sustitución de los miembros y fiscales de partidos políticos satélites del FSLN;³⁰ falta de entrega de credenciales a los fiscales de la Alianza Partido Liberal Independiente (APLI),³¹ en la cual se integró totalmente la oposición a Daniel Ortega; los funcionarios del CSE y fiscales del FSLN impidieron contrastar el número de boletas recibidas, utilizadas y no utilizadas en cada JRV para determinar el número exacto de personas

30. El CSE autorizó a 15 partidos con personería jurídica en las elecciones de 2011: FSLN, PLI, PLC, ALN, Partido Conservador (PC), Alianza Por la República (APRE), Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (Yatama), Camino Cristiano Nicaragüense (CCN), Movimiento de Unidad Cristiana (MUC), Partido Indígena Multiétnico (PIM), Partido Resistencia Nicaragüense (PRN), Partido Liberal Nacionalista (PLN), Alternativa por el Cambio (AC), Partido Movimiento Unidad Costeña (MUC), Partido Acción Ciudadana (PAC). La mayoría de estos partidos se integran a una alianza de partidos y no aparecen en la boleta electoral. Sin embargo, hay dos (ALN, cuya personería jurídica había sido entregada en 2008 a aliados del FSLN y APRE) que en las elecciones de 2011 compitieron de manera independiente para servir al FSLN y que este llenara con sus militantes las posiciones que les corresponden en los CED, CEM y JRV, así como acreditar mayor número de fiscales en las JRV.

31. Cuando en 2008 el dirigente liberal Eduardo Montealegre, quienes había obtenido el 28.99% de los votos en la casilla electoral de ALN fue despojado de la misma, él y su estructura y organización se integraron al Partido Liberal Independiente (PLI), bajo cuya casilla electoral en 2011 se aglutinó la oposición en la Alianza PLI (APLI). El candidato a presidente por la APLI fue Fabio Gadea Mantilla, liberal, y el candidato a vicepresidente Edmundo Jarquín, del MRS.

que votaron en cada JRV; impedimentos para verificar si las urnas de votación en muchas JRV estaban o no vacías, antes del inicio de las votaciones; nombramiento por el CSE, lo que no está establecido en la ley, de un coordinador de Centro de Votación,³² en todos los casos militantes del FSLN, quienes ejercieron un control absoluto sobre la organización y procedimiento de los Centros de Votación y ayudaron a ejecutar el fraude en los mismos. Y lo que es peor, se reportaron y cubrieron periodísticamente numerosos casos de violencia física por parte de las fuerzas paramilitares del FSLN que irrumpieron en Centros de Votación donde el antisandinismo históricamente había ganado, para llevarse las urnas electorales y actas.

Como resultado de esas circunstancias, la APLI no pudo recuperar un número significativo de actas de la JRV (como ocurrió en las elecciones municipales de 2008), y adicionalmente el CSE, violando abiertamente la Ley Electoral no publicó los resultados a nivel de cada JRV limitándose a publicar los resultados, solamente en términos porcentuales, a nivel de cada municipio.

En esas condiciones, y como señala el Centro Carter, se celebraron «las elecciones nacionales más opacas de los últimos veinte años en Nicaragua cuyos resultados fue imposible verificar...».³³ A su vez, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) señaló que la mayor dificultad en las elecciones del 2011 fue «la escasa imparcialidad e independencia del CSE», dirigido por autoridades electorales «muy poco independientes y ecuanimes, que no han cumplido con su deber de transparencia y colaboración con todos los partidos».

La MOE UE fue categórica en caracterizar las anomalías de las elecciones: «El doble rasero utilizado en la acreditación de los grupos de observación nacionales, las dificultades experimentadas por la oposición para acreditar a sus fiscales o el nombramiento a última

32. Cada Centro de Votación puede tener una o más JRV.

33. Comunicado del 2 de junio de 2014.

hora de los coordinadores de Centro de Votación (CV), una figura no contemplada por la Ley ni sujeta a la fiscalización de los partidos, pero que gozó de un poder absoluto en los CV, constituyen serias limitaciones a la transparencia y reducen notablemente la capacidad de verificación de fases fundamentales del proceso, incluida la sumatoria de resultados en los centros de cómputo».³⁴

Esa escasa imparcialidad e independencia del CSE, agregó el comunicado de la MOE UE, «fue también visible en la composición monocolor de los Consejos Electorales territoriales y de las Juntas Receptoras de Voto, así como en la opacidad de muchas de sus decisiones». Y, en lo que es un indicio de la sistematicidad del fraude, la «MOE UE constató también, sin poder cuantificarlo, un problema extendido en la emisión por parte del CSE de cédulas de identidad, cuya distribución se dejó en muchos casos en manos de cuadros del FSLN y de miembros del Consejo de Poder Ciudadanos (CPC)».³⁵

Pocos días después, el 17 de noviembre, la MOE UE se vio obligada a emitir una segunda declaración en la cual señalaba «que la escasa transparencia de las autoridades electorales nicaragüenses señalada en la Declaración Preliminar de la Misión del 8 de noviembre se haya mantenido e incluso agravado durante la sumatoria de resultados en los distintos niveles de la administración electoral y su posterior publicación».³⁶

Para concluir con su afirmación de las irregularidades que enfrentó, en la misma declaración indicó: «Los informes de los observadores de la MOE UE desplegados en los centros de cómputo del país des-

34. Comunicado de Prensa de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea: «Nicaragua vota con relativa calma tras un proceso electoral marcado por la falta de neutralidad y transparencia de las autoridades electorales». Managua, 8 de noviembre de 2008.

35. Los CPC eran organizaciones territoriales controladas por el FSLN.

36. Declaración sobre el proceso de sumatoria y publicación de resultados. Misión de Observación Electoral Nicaragua 2011, Unión Europea. Managua, 17 de noviembre de 2011.

criben una pauta homogénea en casi todos los departamentos y regiones que se caracteriza por impedir o dificultar el acceso de los fiscales a las operaciones sumatorias de las actas de las Juntas Receptoras de Votos (JRV). La observación de dichas operaciones por la propia MOE UE solo pudo ser realizada, en la mayoría de los casos, en condiciones que no permitieron una verificación clara y documentable de las sumatorias».³⁷

En el contexto indicado, los resultados oficiales no deben sorprender: el FSLN y su candidato Daniel Ortega obtuvieron 1 569 287 votos para un 62.46% del total; el PLI 778 889 votos, para el 31.0%; el PLC solamente obtuvo 148 506 votos para el 5.91%; ALN 10 003 votos (0.40 %); y, finalmente, el APRE 5898 votos (0.23%), demostrando la marginalidad de estas organizaciones, subordinadas al FSLN.

El FSLN en 2006, en la elección presidencial, obtuvo 850 416 votos para un 38.04% del total, pero en 2011 esa cantidad se incrementó a 1 569 287, un aumento de 718 871 votos que casi duplica la elección anterior. ¿Cómo explicar ese resultado, en una sociedad polarizada, y donde tres años antes el FSLN había perdido en casi todas las municipalidades importantes, si no es con las irregularidades de las cuales dejaron evidencia las misiones de observación electoral?

¿Cómo, en adición a las conclusiones a las que llegaron esas misiones de observación electoral, evidenciar las irregularidades y fraude en las elecciones de 2011?

El escenario a dos bandas, que utilizamos en la sección anterior para demostrar el fraude en Managua en las elecciones de 2008, no es aplicable en las elecciones de 2011. Esta elección se asemeja más

37. *Idem.*

38. En estas elecciones el PLC obtuvo, con su candidato José Rizo Castellón, el 26.25 % de los votos; ALN, con su candidato Eduardo Montealegre, obtuvo el 28.99 %, de los votos; el FSLN, con su candidato Daniel Ortega, obtuvo el 38.04 % de los votos; finalmente, el MRS, con su candidato Edmundo Jarquín, obtuvo el 6.58% de los votos.

al escenario real que se presentó en las elecciones de 2006, donde hubo tres fuerzas electorales (PLC, ALN y FSLN)³⁸ con posibilidades reales de triunfo a nivel de cada JRV. En las elecciones de 2011 las fuerzas políticas con posibilidades de triunfo a nivel de cada JRV, con base en datos comparables, eran tres (APLI, PLC y FSLN).³⁹ Por tanto, hemos construido un escenario donde hemos ubicado a cada una de las fuerzas políticas con posibilidades de triunfo a nivel de cada JRV, y así determinamos los cambios que ocurrieron en 2011 en comparación con las elecciones de 2006.

Para este análisis comparativo hemos utilizado 9134 actas de JRV que fueron recuperadas por el organismo de observación electoral nacional Ética y Transparencia (EyT), pese a que muchas de esas actas estaban «preñadas de votos intrusos» por la violencia institucional y física que hemos mencionado al inicio de esta sección.⁴⁰

Hemos realizado seis posibles ordenamientos para cada una de las tres fuerzas políticas con base en las actas recuperadas por EyT. En cada ordenamiento hay una primera, segunda y tercera fuerza. El resultado es el siguiente:⁴¹

39. En 2011 el PLC llevó de candidato al propio Arnoldo Alemán, pero habiendo los liberales e independientes repudiado el pacto Alemán-Ortega que hizo posible el retorno del último al poder, la elección se polarizó entre el FSLN y la APLI. Pero para fines de comparación con las elecciones de 2006 es necesario mantener el escenario a tres bandas.

40. Las actas de EyT proceden de recopilaciones directas de los fiscales o a través de fotografías que hicieron los promotores y observadores de EyT en los carteles que se colocan en las JRV. Esta es una obligación que estipula la ley electoral y que no siempre fue cumplida, así como la imposibilidad de la Alianza PLI de acreditar fiscales.

41. La posible ordenación, de todos los elementos de un conjunto, es una permutación. El número de los partidos participantes es $n=3$ y las posiciones disputadas son $r=3$. $nPr = 3P3 = 3! / (3-3)! = 3! = 3 \times 2 \times 1 = 6$.

Cuadro n.º 2

Posibles ordenamientos por JRV De las tres fuerzas políticas con opción de triunfo (APLI, PLC y FSLN)

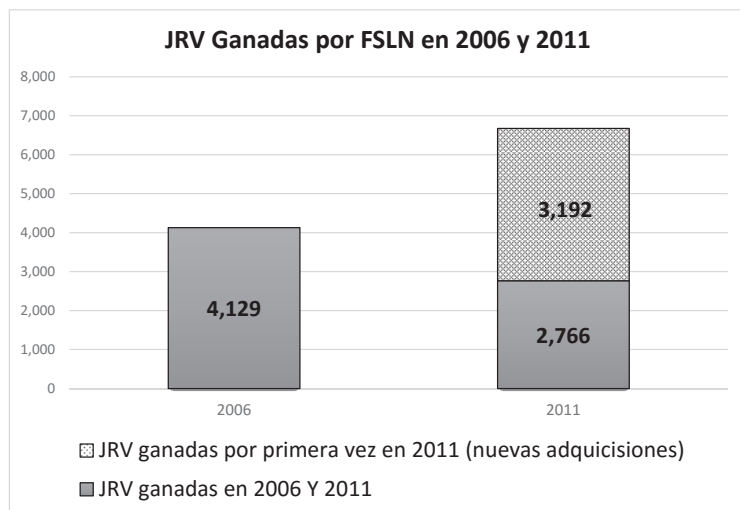
Posición	Orden n.º 1	Orden n.º 2	Orden n.º 3	Orden n.º 4	Orden n.º 5	Orden n.º 6
1	APLI	APLI	PLC	PLC	FSLN	FSLN
2	PLC	FSLN	APLI	FSLN	APLI	PLC
3	FSLN	PLC	FSLN	APLI	PLC	APLI

En dos de las columnas, cada JRV era encabezada por la alianza PLI (APLI); en las otras dos, por el PLC, y en las dos últimas por el FSLN, con variantes de qué fuerza política ocupaba el segundo y tercer lugar.

Una vez hecho el ordenamiento para cada una de las tres fuerzas políticas se obtuvo, en orden de importancia, la votación para cada JRV por escenario de votación.

Como se podrá apreciar en el gráfico que sigue, mientras en 2006 el FSLN obtuvo el primer lugar en 4129 JRV, en 2011 su supuesto triunfo aumentó a 6678 JRV. Eso significaría que ganó 2549 JRV más en 2011 que en 2006 (un 61.73% de incremento). No obstante, de las 6678 JRV supuestamente ganadas por el FSLN en 2011, solamente 2766 fueron ganadas en las dos elecciones (2006 y 2011). De lo anterior se desprende, que en la elección de 2011, el FSLN ganó 3912 nuevas JRV con respecto a 2006. ¿Qué significa esto? Que el FSLN no ganó muchas de las JRV que ganó en 2006 y ganó desproporcionadamente JRV en que tradicionalmente ganaba la votación antisandinista. En términos porcentuales, el FSLN solamente habría ganado en 2011 el 66.98% (2766 de 4129 JRV) de las JRV en las que había ganado en 2006. Las otras 3912 JRV en que aparece ganando en 2011 fueron nuevas adquisiciones entre aquellas en las que históricamente había perdido.

¿Cómo se puede explicar esa contradicción, que el FSLN haya perdido en una gran cantidad de JRV donde históricamente ganaba, y haya ganado en varios miles de JRV donde siempre había perdido?



Muy probablemente, como el fraude fue planificado y perpetrado con mayor intensidad en las JRV donde el FSLN había perdido tradicionalmente (con diferencia igual o mayor al 10%), la introducción del voto «intruso» aumentó los votos del FSLN de forma desproporcionada en las JRV donde tradicionalmente había perdido. Igualmente, como el control de las JRV donde tradicionalmente el FSLN había ganado fue menor, la votación transcurrió de forma más ordenada y con mayor participación de fiscales de la APLI, lo cual redujo la alteración de resultados en estas JRV.

En todo caso, semejante migración de votantes no se explica en una sociedad políticamente polarizada,⁴² y menos se sustenta, aún, la explicación de que las preferencias electorales del FSLN hubiesen aumentado porque, en ese caso, ¿cómo explicar que JRV donde históricamente ganaba el FSLN hayan cambiado, en un tercio, de preferencia en contra del FSLN?

En cambio la APLI, de 4470 JRV que ganó en 2006, solamente habría ganado 2226 JRV (el 49.79%) en 2011. Una reducción de casi el 50%. De estas 4470 JRV ganadas en 2006, únicamente se obtuvo

42. Y sin un sistema de partidos políticos fragmentado, como en otros países.

información en 2011 a través de EyT de 2974 JRV.⁴³ O sea que EyT no pudo, por la violencia institucional y política que hemos mencionado, obtener las actas de 1496 JRV (el 33.46%) ganadas por la APLI en 2006.

No obstante, el dato más perturbador es que de las 1496 JRV «desaparecidas» en las elecciones de 2011, y que históricamente había ganado el voto antisandinista, un 70.19 % (1050 JRV) pertenecen al escenario en riesgo,⁴⁴ donde el FSLN perdía históricamente con una diferencia igual o mayor al 10% (ver cuadro n.º 3).

El PLC tuvo una reducción dramática pasando de 2467 JRV ganadas en 2006 a solo 141 en 2011, pero esta pérdida puede explicarse políticamente por la migración de votantes hacia el candidato de la APLI, por el repudio al candidato del PLC que a los ojos de los votantes del bloque antisandinista habría traicionado su causa.

Mientras la pérdida del PLC a favor de la APLI tendría la explicación anterior, ¿cómo explicar la pérdida de un porcentaje tan alto de JRV de la APLI hacia el FSLN?

43. Como los datos electorales de 2006 son más fehacientes y están dados JRV por JRV por el CSE, se pudo determinar claramente que en esa elección ALN (en 2011 convertida en APLI) ganó 4470 JRV. De esas 4470 JRV, con los datos proporcionados por EyT se determinó que existían datos para solo 2974 JRV en 2011. O sea, que solo podíamos comparar para ese partido ese número de JRV. De las otras JRV, 1496 ganadas por ALN (después APLI) en 2006 no se pudo obtener información para la elección de 2011. De allí surge la interrogante que ha guiado este apartado, al igual que en las JRV desaparecidas en 2008, ¿qué tienen de especial esas 1496 JRV que nunca se pudo encontrar información sobre ellas?

44. El escenario en riesgo fue establecido para las JRV de 2006, cuando fue la última elección donde los votos fueron contados con más transparencia. Una vez establecidas las JRV perdidas por el FSLN con una diferencia igual o mayor al 10%, se procedió a buscar esas mismas JRV en las elecciones de 2004 y 2001 para confirmar que en las mismas el FSLN perdía históricamente. El escenario en riesgo de 2011 son las JRV en que se determinó, históricamente, que el FSLN perdía con una diferencia igual o mayor al 10%.

Cuadro n.º 3

4470	Ganadas por APLI en 2006	100%
2974	Ganadas por APLI en 2011	100%
1496	No reportadas en 2011	100%
1050	En riesgo (de las 1496)	70.19%
129	Pertenecen al escenario n.º 1 del (PLI, PLC, FSLN)	12.28%
1367	Pertenecen al escenario n.º 2 del (PLI, FSLN, PLC)	87.71%

A la vez, y para aumentar la «atipicidad» de las elecciones de 2011, el FSLN no fue capaz de mantener el triunfo en las 4129 JRV que ganó en 2006, pues solo ganó 2766 JRV (el 66.98%) en 2011.

Es decir, y contrariando las razones que se argumentan en favor del crecimiento electoral del FSLN, en las elecciones de 2011 habría incrementado su votación en las JRV en que históricamente ganaba la votación antisandinista, pero no pudo consolidar las JRV donde tradicionalmente había ganado.⁴⁵

¿Cómo se explica esa migración de votos, en una sociedad altamente polarizada, en que la votación históricamente sandinista dejó de votar por el FSLN y la antisandinista lo respaldó?

¡Extraña migración de votantes que somete a sospecha fundada el resultado «oficial» de las elecciones de 2011!

ELECCIONES 2016: LA PÉRDIDA TOTAL DE LA COMPETENCIA ELECTORAL

Para las elecciones generales, presidenciales y legislativas, previstas para noviembre de 2016, el régimen de Ortega a través de su control total del CSE y del sistema judicial, ha culminado el

45. La teoría sobre el comportamiento del electorado dice que, primero, se consolida al electorado afin; después se crece en el electorado indeciso; finalmente, se avanza en el electorado no afin. En Nicaragua, sociedad muy polarizada, supuestamente sucedió lo contrario: el FSLN creció entre sus adversarios y no pudo ganar entre todos sus simpatizantes.

proceso de deterioro del sistema electoral que hemos analizado en este capítulo, hasta su colapso total, eliminando toda competencia política electoral.

A finales de mayo de este año, con motivo de una reunión partidaria, Ortega eliminó toda posibilidad de observación electoral independiente, nacional o internacional, pese a estar establecida en el artículo 10 de la Ley Electoral. En un discurso fuera de tono y en el que mencionaba por sus nombres a la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE) las llamó «observadores sinvergüenzas», y agregó: «Aquí se acabó la observación, que vayan a observar a otros países».

Posteriormente, el 8 de junio, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) retiró la personería jurídica al Partido Liberal Independiente (PLI), en cuya casilla electoral se había aglutinado, como en las elecciones de 2011, toda la oposición,⁴⁶ y un mes después el CSE, en abierta violación a la normativa constitucional y legal vigente, envió comunicación a la Asamblea Nacional solicitando la cancelación del nombramiento de los diputados propietarios y suplentes elegidos en 2011,⁴⁷ que no aceptaron la decisión de la CSJ.

En noviembre, en Nicaragua, cuando Ortega irá a su segunda reelección sucesiva,⁴⁸ no habrá elecciones competitivas, en términos democráticos electorales, sino una repetición de las variantes europeas del sistema de partido único del antiguo bloque soviético, en que los

46. Bajo la casilla electoral del PLI se había aglutinado la Coalición Nacional Democrática (CND), integrada entre otros movimientos por el MRS y el Partido Acción Ciudadana (PAC), el cual también fue despojado de su personería jurídica.

47. En la alianza APLI.

48. Con base en la fraudulenta mayoría absoluta del FSLN, producto de las elecciones de 2011, en 2014 culminó un proceso de reformas constitucionales (ver capítulo de Julio Icaza Gallard en este mismo libro) que eliminó la prohibición de reelección sucesiva y la estableció indefinidamente.

resultados electorales estaban preestablecidos y solamente participaban el partido comunista, dominante, y minúsculos partidos políticos comparsas del mismo.

La Conferencia Episcopal fue categórica: «Todo intento por crear condiciones para la implantación de un régimen de partido único en donde desaparezca la pluralidad ideológica y de partidos políticos es nocivo para el país, desde el punto de vista social, económico y político».⁴⁹

49. Comunicado de la Conferencia Episcopal de Nicaragua del 14 de junio de 2016.

EL NUEVO PROTAGONISMO MILITAR

Fuerzas armadas y poder

Elvira Cuadra Lira

La seguridad soberana que se garantiza en Nicaragua es gracias al vínculo estrecho que se vive entre la familia, empresarios, trabajadores y productores nicaragüenses con el Gobierno, el Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional.

Gobierno de Reconciliación
y Unidad Nacional (2015)

*Exposición de motivos y fundamentación.
Iniciativa de Ley de Seguridad Soberana.*

INTRODUCCIÓN

Las fuerzas armadas, particularmente los ejércitos, siempre se han considerado actores de primer orden en la conformación de los Estados por su hegemonía sobre el recurso de la fuerza y su protagonismo en los procesos políticos. Tilly (1992), en su reconocido trabajo sobre la conformación de los Estados europeos entre los años 990 y 1990, analiza la cercana relación entre el papel de las fuerzas armadas y de la guerra, en estos procesos. No es extraño que por eso, en América Latina y en Nicaragua, exista un marcado interés en las instituciones militares y su relación con los procesos políticos. Al menos dos razones se pueden aducir al respecto: a) las fuerzas armadas fueron actores protagonistas durante los recién pasados regímenes autoritarios, incluida la dictadura somocista en el caso de Nicaragua; y b) el

establecimiento de regímenes democráticos ha conllevado cambios significativos en las relaciones entre autoridades civiles y militares así como la redefinición del papel de los ejércitos en las jóvenes democracias latinoamericanas. La premisa de fondo es que en un mundo de democracias globalizadas, las fuerzas armadas abandonan la esfera política y se subordinan a las autoridades civiles mediante un sistema de mediaciones y controles ejercidos por diferentes instituciones estatales para asegurar ese esquema de relaciones.

En Centroamérica, luego de los largos conflictos militares de finales del siglo XX y el establecimiento de regímenes democrático-liberales, los militares han seguido distintos rumbos institucionales y no siempre han abandonado su viejo protagonismo político, tal como se puede ver en el caso del golpe de Estado realizado en Honduras en 2009, y la elección de generales retirados como presidente y vicepresidente en Guatemala y Nicaragua en 2011, respectivamente.¹ Después de finalizados los conflictos militares, en casi todos los países de la región, incluido Nicaragua, se iniciaron procesos de reconversión y modernización de los aparatos militares, algunos de ellos en medio de un amplio y álgido debate sobre el futuro de las relaciones entre civiles y militares en los nuevos contextos democráticos, así como el rumbo de los procesos de cambio en las instituciones militares y policiales. Los cambios transcurrieron con avances, deficiencias y fuertes cuestionamientos sociales hasta que a inicios del siglo XXI, la amenaza del crimen organizado transnacional reavivó el protagonismo de las instituciones armadas, ahora bajo la forma de la lucha contra el narcotráfico. Ese ha sido el peldaño que los militares esperaban para subir nuevamente la escalera del protagonismo político; sin embargo, a diferencia de otros países de la región, el retorno de las fuerzas armadas a la esfera política en Nicaragua, ha transcurrido de la mano de un cambio significativo en el proceso democrático iniciado en los 90.

1. En Guatemala, el general Otto Pérez Molina fue destituido de su cargo como presidente en 2015 por su vinculación con una agrupación criminal vinculada con actos de corrupción. Actualmente guarda prisión y está enjuiciado por el caso conocido como «La Línea».

Este ensayo analiza el nuevo protagonismo de las fuerzas armadas nicaragüenses, Ejército y Policía, luego de dieciséis años de un proceso de modernización y profesionalización. La categoría clave del análisis es la modificación en las relaciones entre autoridades civiles y militares entre los años 2007-2014. La primera parte del ensayo hace una reseña de sus antecedentes y los grandes hitos que la marcaron desde inicios de los 90 hasta 2007 para comprender la lógica y los resultados actuales. El segundo apartado se enfoca en los años 2007-2011, como la primera fase de cambios en las relaciones entre autoridades civiles y militares, desde la perspectiva del proceso político; mientras que el tercer apartado analiza esos mismos cambios, desde la lógica de las instituciones armadas. El cuarto apartado analiza los efectos en el régimen y el proceso político, y el último apartado reseña algunos de los retos más significativos para el futuro de las instituciones armadas en el país, así como para la democracia.

ANTECEDENTES

En Nicaragua, las fuerzas armadas siempre han tenido una vinculación estrecha con los procesos políticos del país. Así ha sido desde la temprana República, luego de la independencia del imperio español hasta la conformación de la Guardia Nacional a inicios del siglo XX (Álvarez Montalván, 1994); por eso no es extraño que el Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional hayan nacido en 1979 como resultado de uno de los acontecimientos políticos más relevantes de la historia nacional: la Revolución Popular Sandinista.

Ambas instituciones nacieron casi al mismo tiempo, en 1979, cuando el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) derrocó a la dictadura somocista, en medio de una insurrección popular que duró al menos dos años en su fase final (Baltodano, 2010) e incluyó la disolución de la Guardia Nacional, un ejército dedicado a proteger el círculo de poder de la dinastía de los Somoza a toda costa, incluso utilizando métodos abiertamente represivos (Millet, 1979). Las fuerzas guerrilleras tomaron el control del país e instalaron la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (JGRN), que promulgó el Estatuto

Fundamental de la República de Nicaragua, un documento que en uno de sus artículos más importantes sustituía a la Guardia Nacional y sus órganos de inteligencia por un nuevo Ejército y Policía (*La Gaceta*, 1979). Las instituciones fueron creadas separando claramente las funciones de la defensa de las funciones relacionadas con la seguridad y el orden público.

Para las funciones de la defensa se creó el Ejército Popular Sandinista (JGRN, 1979), y para las de orden interior se creó la Policía Sandinista, institución que completó su ordenamiento jurídico en 1980, con la promulgación de la Ley Orgánica del Ministerio de Gobernación (JGRN, 1980) y el Decreto 559, Ley de Funciones Jurisdiccionales de la Policía Sandinista, promulgado en octubre de 1980 (JGRN, 1980). La premisa política fundacional, tanto para el Ejército como para la Policía, es que se distanciaban por doctrina y principios respecto a los métodos represivos de la Guardia Nacional. Su principal misión, en ese entonces, era proteger al proceso revolucionario de la época. Ambas instituciones se organizaron a partir de los esquemas institucionales prevalecientes en los países del llamado bloque socialista y miles de oficiales fueron formados dentro y fuera de Nicaragua hasta conformar aparatos altamente especializados. El contexto de la Revolución y la guerra que vivió el país durante diez años promovieron una amplia participación de la sociedad nicaragüense en las actividades militares y de seguridad, de tal manera que tanto el Ejército como la Policía construyeron fuertes vínculos sociales. Durante todos esos años, la imagen de las fuerzas armadas y en particular, la del «héroe de la Revolución» personificado por un joven militar con un sombrero de campaña y medio desaliñado, tuvo una enorme relevancia política y social en el país. En términos prácticos y por la situación de guerra, los militares tenían una amplia capacidad de influencia para tomar decisiones sobre los aspectos más significativos de la vida, de tal manera que en las localidades, especialmente aquellas en situación de guerra, las demás autoridades civiles y policiales se subordinaban a los militares.

La Policía Sandinista nació también en 1979 y se organizó como una de las direcciones más importantes subordinadas al Ministerio del

Interior. Su marco jurídico se completó en esa época con la aprobación de la Ley Orgánica del Ministerio del Interior (JGRN, 1980) y la Ley de Funciones Jurisdiccionales de la Policía Sandinista, publicada como Decreto en 1980. La Policía Sandinista también fue organizada con los jóvenes guerrilleros del FSLN y, en un proceso similar al del Ejército, su estructura y recursos estaban dispuestos de manera muy parecida a las instituciones homólogas en los países del bloque socialista. Un grupo importante de oficiales fue enviado a diferentes países, entre ellos: Panamá, Cuba y Europa del Este. De acuerdo con punto de vista del exdirector y fundador de la Policía, René Vivas, la institución hacía parte de un sistema de control y defensa de la Revolución Sandinista, que incluía a otros órganos del Ministerio del Interior y al propio Ejército. El modelo de Policía que se fue estableciendo estaba sustentado en la voluntad política del Gobierno de no repetir la actitud represiva de la Guardia Nacional, de tal manera que la institución policial construyó una fuerte relación de cercanía con la ciudadanía.

En 1990, cuando se produjo la victoria electoral de la UNO y la finalización del proyecto de la Revolución, ambas instituciones se vieron enfrentadas a un complejo proceso que significó cambios sustanciales en su institucionalidad, pero también en su tradicional protagonismo político. El traspaso de gobierno se produjo en un clima de alta desconfianza entre las partes, de tal forma que fue necesaria una negociación y el establecimiento de un acuerdo que asegurara la estabilidad del proceso. El documento, conocido como Protocolo de Transición, incluyó la permanencia de las fuerzas armadas, Ejército y Policía, como uno de los aspectos fundamentales. El propósito era garantizar la seguridad para los miles de simpatizantes del FSLN (Saldomando, 1996).

Durante los primeros años de la transición, el Ejército jugó un papel político importante, pues su jefe, el general Humberto Ortega, participó activamente en las negociaciones políticas que se desarrollaron entre distintos grupos que buscaban conformar un «polo hegemónico» que liderara la transición (Saldomando, 1996). La institución militar, por su lado, experimentó un acelerado y drástico proceso de reducción de efectivos a causa de la desmovilización y desarme

de miles de excombatientes. En menos de tres años, se redujo de unos 90 000 efectivos a poco más de 15 000 (Cajina, 1997). A partir de 1995, cuando se aprobó el *Código Militar*, la institución entró en un proceso de modernización y profesionalización que incluyó entre otras cosas, la redefinición de su identidad y nombre,² la reorganización de sus fuerzas y la redefinición de funciones, ampliándolas a las llamadas misiones no tradicionales.

La Policía transitó por un proceso diferente al del Ejército, pues se involucró directamente en los intensos y masivos conflictos de la transición. Eso significó disponer prácticamente todas sus fuerzas en función de las movilizaciones y protestas multitudinarias, tomas de instituciones, huelgas, enfrentamientos callejeros con manifestantes y acciones armadas en las zonas rurales. Estas acciones de movilización social y política iniciaron tempranamente en 1990 y colocaron a la institución en un dilema que se resolvió en 1992 cuando la Jefatura decidió iniciar un proceso de modernización y profesionalización que, de manera similar al Ejército, incluyó la ruptura de los vínculos partidarios con el FSLN, la redefinición del nombre que dejó de llamarse Policía Sandinista para convertirse en Policía Nacional, la redefinición de estructura, escalafón de mandos y funciones. Uno de los momentos más importantes de ese cambio se produjo en 1996 con la aprobación de la Ley de la Policía Nacional, conocida como Ley 228, la cual reforzó el marco de actuación institucional.

En el caso de ambas instituciones, la premisa política que orientó tales procesos fue el reconocimiento de que eran instituciones estatales, que su naturaleza era no partidaria, no deliberante, respetuosa de la ley y que se debían a la nación. El apego a tales premisas les granjeó legitimidad y altos niveles de confianza entre la sociedad nicaragüense. En esos años y por la influencia de tales procesos, ambas instituciones se desplazaron de la esfera política a la institucional estatal y se subordinaron a la autoridad civil, aunque siempre contaron un margen de autonomía, especialmente en el caso del Ejército. El

2. El Ejército cambió su nombre de Ejército Popular Sandinista a Ejército de Nicaragua en 1994.

punto de quiebre se produjo a partir de 2007 con el retorno de Daniel Ortega a la Presidencia de la República.

EL PROCESO DE COOPTACIÓN

Desde su llegada a la Presidencia en enero de 2007, Daniel Ortega intentó cooptar a las fuerzas armadas para subordinarlas a su proyecto político. El primero de esos intentos se produjo inmediatamente de asumir la primera magistratura cuando envió a la Asamblea Nacional una propuesta para reformar la Ley 290 referida a la organización y funciones del aparato de gobierno. En esa propuesta se redefinían las funciones del Ministerio de Defensa y su relación con el Ejército, mientras que en el caso de la Policía también se intentaba subordinarla tempranamente al Ejecutivo y se le otorgaban facultades para el manejo autónomo de recursos económicos. En ese momento, la reforma no prosperó en los aspectos referidos a la defensa y la seguridad, pero desde entonces se limitó sensiblemente la participación e importancia del Ministerio de Defensa en la intermediación de la relación entre el Ejecutivo y la jefatura militar. En el caso de la Policía no se produjeron mayores cambios en el marco jurídico que definía y regulaba las relaciones entre las autoridades civiles y la institución.

En ese momento, el balance de fuerzas en el Parlamento no era del todo favorable para el gobierno, pero tampoco dentro de las propias instituciones involucradas, es decir, el Ejército y la Policía. El gobierno comprendió entonces que debía construir un estado de opinión dentro y fuera de las fuerzas armadas antes de subordinarlas efectivamente a sus propósitos, de tal manera que comenzó a utilizar una estrategia de cooptación que incluyó: la reiteración de un discurso público que les recordaba sus orígenes a ambas instituciones; autonomía para la participación de las empresas del Ejército y la Policía en negocios privados; nombramiento de oficiales en rangos y cargos fuera de los tiempos o procedimientos establecidos en la ley sobre la carrera militar y policial; el nombramiento de militares y policías retirados en cargos públicos y partidarios.

El proceso de cooptación se fortaleció en 2010 cuando se aprobaron tres leyes que incrementaron las facultades y funciones del Ejército en el sector de la defensa, estas fueron: Ley de la Defensa Nacional, Ley del Régimen Jurídico de Fronteras y la Ley de Seguridad Democrática de la República de Nicaragua (Asamblea Nacional, 2010). La Ley 748 o Ley de la Defensa Nacional define conceptos fundamentales como «seguridad nacional» y «defensa nacional»; los órganos superiores de la defensa, tanto políticos como militares; define las funciones y facultades del Ejército en relación a la defensa y reafirma algunos aspectos relacionados que ya estaban señalados en otras leyes.

Por su parte, la Ley 749 o Ley del Régimen Jurídico de Fronteras, define tres tipos de zonas de frontera: a) zona de desarrollo e integración fronteriza; b) zona de seguridad fronteriza; y c) zona especial de protección fronteriza. Crea la Comisión Nicaragüense del Territorio Fronterizo, coordinada por el presidente e integrada por el Ejército, la Policía, Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, alcaldías de municipios fronterizos, entre otras. Define la responsabilidad y funciones del Ejército en la defensa de la soberanía nacional y el resguardo de las fronteras; define las funciones de la Policía en materia de control de las fronteras y las funciones de otras instituciones vinculadas. Además, faculta al Ejército para desarrollar un conjunto de tareas de las llamadas «misiones no tradicionales» relacionadas con el desarrollo social, como obras de servicio social e infraestructura en los territorios de frontera, conservación, protección y renovación de los recursos naturales, mejora del medioambiente, entre otras.

La Ley 750 o de Seguridad Democrática tiene como principal propósito redefinir el concepto de seguridad nacional e instalar el Sistema Nacional de Seguridad Democrática, una instancia de gobierno presidida por el presidente y que tiene como Secretaría Ejecutiva a la Dirección de Información para la Defensa, un órgano del Ejército de Nicaragua. Está integrado entre otras, por instituciones como el propio Ejército, la Policía Nacional, la Procuraduría

General de la República, la Dirección de Migración y Extranjería, la Dirección General de Aduanas, el Sistema Penitenciario y unidades especializadas de distintas instituciones relacionadas con la lucha contra el crimen organizado. La aprobación de las tres leyes fue expedita, sin mayores consultas con la sociedad y fueron interpretadas como una concesión del Ejecutivo a la institución militar a fin de granjearse su simpatía y lealtad. La aprobación de estas leyes en el fondo revelaba la gestación de un nuevo acuerdo político entre Daniel Ortega y la jefatura de la institución militar, acuerdo que se hizo evidente en 2014 con las reformas a la *Constitución* y al *Código Militar*.

El proceso de cooptación de la Policía Nacional comenzó a materializarse antes que el del Ejército y los primeros síntomas se presentaron en 2008, cuando Daniel Ortega autorizó el ascenso y nombramiento de una tanda de oficiales en la primera línea de mando de la Jefatura, entre ellos Francisco Díaz y Róger Ramírez, quienes fueron ascendidos al rango de comisionados generales. En todos los casos, ninguno de los oficiales estaba en tiempo de ascenso y en el caso particular de Francisco Díaz se rumoró que el ascenso se debía a sus vínculos familiares con el presidente. Más adelante, en 2011, la directora de la Policía, Aminta Granera, contra ley expresa, fue nombrada por Daniel Ortega para ejercer el cargo por un período más entre los años 2011-2016. Ese acontecimiento marcó definitivamente la subordinación de la institución policial a las decisiones e intereses muy particulares del Ejecutivo.

Una de las formas de expresión de la subordinación de la Policía a los intereses de la presidencia es el comportamiento de la institución en situaciones de conflicto y movilización social. Aunque ya existían antecedentes, a partir de 2011 la actuación ha sido parcial en detrimento de los derechos humanos y políticos de los ciudadanos que participan en actividades de movilización y protesta social pacífica y, en muchos casos, ha derivado en una complicidad abierta con grupos simpatizantes del gobierno que promueven y practican la violencia en contra de los actores sociales, tal como sucedió en el

bien conocido caso de OcupaInss.³ A partir de 2013, la actuación de la Policía no solamente ha sido parcial, sino que responde a una política de represión de la protesta y la movilización social, expresada en la intimidación, detenciones ilegales, denuncias de tortura y militarización de comunidades que expresan su desacuerdo con las políticas gubernamentales, tal como ha ocurrido desde la segunda mitad de 2014 con las movilizaciones y protestas de campesinos y comunidades indígenas afectadas por la concesión otorgada a una compañía china para la construcción de un canal interoceánico, las protestas en contra de la industria minera y cualquier otra manifestación de descontento social y político.

Entre diciembre de 2013 y junio de 2014, el Parlamento reformó la *Constitución política* del país, así como el *Código Militar*, además, aprobaron una nueva Ley de Policía. El propósito de fondo fue darle un marco de legalidad a un conjunto de decisiones que ya se venían ejecutando como parte del acuerdo construido entre las fuerzas armadas y el gobierno de Daniel Ortega.

En el caso del Ejército, las reformas a la *Constitución* y al *Código Militar* incluyen entre otros aspectos: definición y ampliación de los conceptos fundamentales para el sector de la defensa, en especial se agrega el concepto de «seguridad nacional», que no se utilizaba desde finales de la década de los 70; se amplían las facultades del Ejército para la elaboración y aplicación de la política y estrategia de defensa del país; amplía las funciones de la institución incluyendo varias de las que se conocen como «misiones no tradicionales», entre ellas, la preservación del medioambiente, la protección de objetivos económicos,

3. OcupaInss fue una jornada de protesta social realizada en junio de 2013 y que inició con la movilización pública de varios centenares de ancianos jubilados que reclamaban una pensión al Gobierno. Los jubilados se instalaron en las oficinas del Seguro Social y varios centenares de jóvenes acudieron a apoyarlos. Una madrugada fueron atacados por un grupo de simpatizantes del Gobierno, quienes los golpearon, amenazaron y robaron sus pertenencias bajo la presencia de la Policía. Hasta la fecha no hay nadie detenido por el ataque ni se devolvieron los objetos robados.

la gestión del riesgo y el control de las frecuencias radioeléctricas cuando se relacionan con temas de la defensa nacional. Uno de los aspectos más sensibles modificado con las reformas es la relación entre autoridades civiles y la Jefatura militar. En primer lugar, se establece una relación directa entre el jefe supremo personificado en el presidente y el jefe del Ejército al eliminar las funciones de supervisión y control del Ministerio de Defensa sobre la institución militar. Todas las facultades relativas a la dirección y coordinación del sector defensa se concentran en el presidente, se modifica el procedimiento para nombrar al jefe del Ejército y su permanencia indefinida en el cargo a criterio del presidente. Además, el presidente puede llamar a servicio a los oficiales en retiro y nombrar a oficiales activos para ejerzan cargos en instituciones del Gobierno bajo la figura de «comisión de servicio».

De acuerdo con el análisis realizado por Aguilar (*et. al.*, 2014), otros aspectos importantes modificados con estas reformas y aprobaciones, son: las razones para el estacionamiento o tránsito de naves y personal militar extranjero en el país; la falta de una definición clara del concepto de «seguridad nacional»; y la relación que se establece entre control de las telecomunicaciones y la función militar. En relación con el estacionamiento o tránsito de naves y personal militar, en la *Constitución* anterior se establecía su autorización solamente con propósitos humanitarios, mientras que con la reforma se incluye el adiestramiento, instrucción o intercambio. En términos prácticos e inmediatos, esta reforma ha facilitado el restablecimiento de las relaciones militares entre Nicaragua y Rusia.

En efecto, al menos durante los últimos dos años, el Ejército de Nicaragua ha reactivado sus relaciones con los militares rusos. Las primeras actividades consistieron en visitas de altos funcionarios del Ministerio de Defensa ruso a Nicaragua, pero en 2014 el Gobierno ruso realizó varios anuncios que despejan cualquier duda. En febrero de 2014, el ministro de Defensa ruso anunció que estaban negociando la instalación de una base militar en Nicaragua y otros países latinoamericanos; el jefe del Ejército de Nicaragua desmintió la noticia y

más adelante, los rusos rectificaron sus declaraciones, aclarando que en realidad no se trataba de la instalación de bases, sino del estacionamiento de naves y tropas. Ese mismo año, también se conoció la renovación de armamento militar con equipos de fabricación rusa, especialmente medios navales y aéreos. Desde entonces hasta la fecha, se ha conocido la intención de comprar aviones rusos para labores de patrullaje en función de combatir al narcotráfico internacional; a inicios de 2016, funcionarios rusos de la defensa anunciaron la venta de 50 tanques T-721B1 por un monto de 80 millones de dólares. En todo este tiempo, altos funcionarios rusos incluido el presidente Vladimir Putin, han visitado el país y el Parlamento nicaragüense ha aprobado al menos 16 Decretos que autorizan el estacionamiento de naves y tropas militares rusas en territorio nicaragüense entre los años 2009 y 2015.

En el caso particular del Ejército, además de restablecer sus relaciones militares con Rusia, también mantiene buenas relaciones con Estados Unidos, especialmente en acciones que se refieren a la lucha contra el narcotráfico; en ese sentido, se mantienen las relaciones de coordinación, el intercambio de información y la participación conjunta en operaciones contra el narcotráfico internacional.

En el caso de la Policía, la nueva ley contiene ampliaciones y modificaciones significativas respecto a la Ley 228 vigente desde 1996. La Ley 872, Ley de Organización, Funciones, Carrera y Régimen Especial de Seguridad Social de la Policía Nacional (Asamblea Nacional, 2014), fue aprobada en julio de 2014 y tal como se anuncia en su título, redefine la estructura, funciones y la carrera policial. El punto de partida es la legalización de un modelo de Policía caracterizado como «preventivo, proactivo y comunitario», que descansa fundamentalmente en una relación cercana con la comunidad representada principalmente por los Gabinetes de la Familia, una forma de organización ciudadana promovida por el gobierno e integrada principalmente por sus simpatizantes. Igual que con la institución militar, se establece una relación de subordinación directa de la Jefatura policial al presidente; se eliminan las facultades del Ministerio de

Gobernación para dirigir, coordinar y supervisar las políticas de seguridad, así como la actuación de la Policía; se establece la permanencia indefinida en el cargo del director o directora de la institución a criterio del presidente y se otorgan facultades para llamar a servicio a oficiales en retiro o nombrar oficiales activos en cargos públicos de naturaleza civil también a criterio del presidente.

Las reformas y nuevas aprobaciones en el marco jurídico comenzaron a surtir efecto con la ratificación del general Julio César Avilés para ejercer en su cargo durante un período más como jefe del Ejército, en febrero de 2015 y poco más de un año después, la ratificación de la comisionada Aminta Granera para ejercer un tercer período como directora de la Policía Nacional. Ambos nombramientos generaron un fuerte debate público por sus consecuencias políticas e institucionales. En el plano político, porque dan pie a la discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de la Presidencia, la relación de lealtad personal que se está construyendo entre los dos jefes y el presidente, y por la subordinación directa entre los tres actores. En el plano institucional, el efecto más crítico es el estancamiento en los ascensos y la promoción de cargos intermedios y superiores, situación que ha generado descontento entre la oficialidad de ambas instituciones.

El último movimiento en la creación de este nuevo ordenamiento jurídico e institucional fue la aprobación de la Ley de Seguridad Soberana en diciembre de 2015. Esta deroga la Ley de Seguridad Democrática, aprobada en 2010, e introduce cambios de fondo en la doctrina y concepción de la seguridad para el país, comenzando con la introducción del término «seguridad soberana», el cual confunde peligrosamente las misiones y tareas de defensa con las de orden interno y se distancia de conceptos actuales consignados en documentos de Naciones Unidas y el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica. Le otorga preeminencia al Ejército al nombrarlo coordinador del Sistema Nacional de Seguridad Soberana; elimina los mecanismos parlamentarios y civiles de supervisión y control de la institución militar; define con muchas imprecisiones y vacíos los riesgos y amenazas a la seguridad soberana, abriendo un amplio

margen para la interpretación discrecional de la ley y, en consecuencia, la actuación también discrecional de la institución tanto militar como policial.

Finalmente, tanto en el Ejército como en la Policía, las reformas al marco jurídico se han acompañado del retiro de oficiales que, aparentemente, mantenían una línea crítica respecto al Gobierno, y con el ascenso y nombramiento de oficiales proclives a la subordinación de las instituciones a la autoridad del Ejecutivo. El efecto directo e inmediato ha sido la participación activa de las fuerzas militares y policiales en acciones de intimidación y represión hacia las expresiones de descontento y movilización social que se han generado desde mediados de 2013 hasta la fecha, y a la vez, se han incrementado las denuncias de violaciones a los derechos humanos, especialmente a personas detenidas por participar en estas jornadas de movilización social.

UNA SUBORDINACIÓN INTERESADA

De todos los cambios transcurridos en las fuerzas armadas desde 2007 hasta 2016, el más significativo es la nueva relación con las autoridades civiles, particularmente con el presidente. En esa nueva relación, las fuerzas armadas se han colocado en una posición de subordinación interesada frente a Daniel Ortega. Esto quiere decir que en esa relación de poder no son actores pasivos, sino que forman parte de una compleja red de intereses que se ha entretejido entre el Gobierno, el grupo económico organizado alrededor de la pareja presidencial conocida como Ortega-Murillo, otros grupos de poder económicos y una élite militar y policial que ha construido su propia agenda de intereses económicos y políticos.

Del lado de Daniel Ortega predomina una visión instrumental y tradicional de las fuerzas armadas como factor de fuerza y de poder, que es coincidente con la visión de las élites políticas del país sobre el Estado y las fuerzas armadas. En efecto, en esa perspectiva, las élites políticas piensan que quién detente el control de las fuerzas armadas

tiene a su favor uno de los factores de poder más importantes frente a sus adversarios políticos. Esa es una visión en la que el poder descansa en la fuerza y no en la hegemonía construida sobre la base del consenso y la legitimidad política. Pero además, las fuerzas armadas son útiles especialmente en períodos de descontento social porque son un instrumento de «disuasión», en el sentido estrictamente militar del término. No es casual, entonces, que desde su llegada a la Presidencia, Ortega intentara controlar a ambas instituciones.

Del lado de las fuerzas armadas, tanto militares como policías han identificado en esta relación de subordinación una oportunidad para desarrollar su propia agenda, una agenda orientada más por intereses económicos de la élite burocrática militar y policial que por intereses políticos e institucionales. Eso quiere decir que no hay una relación de subordinación ciega, sino una subordinación consciente y de carácter también instrumental que puede variar cuando esta élite burocrática perciba que esa relación ya no le resulta favorable. Están conscientes del poder de la fuerza que poseen y de la visión que prevalece en el Gobierno respecto a ellos, de tal manera que han optado por establecer una relación simbiótica en la que el Gobierno gana subordinándolos, y las élites militares y policiales también ganan en tanto mantienen e incrementan su autonomía, especialmente para la realización de negocios y actividades económicas con el gran capital nacional y transnacional.

Vale la pena detenerse en tres aspectos de esta afirmación: primero, desde su fundación hasta la fecha, tanto en el Ejército como en la Policía se ha conformado una élite integrada por la oficialidad de alto rango, que conocen a la institución, la han construido, conocen sus interioridades, tienen facultades para la toma de decisiones y son los encargados de manejar las relaciones con las autoridades civiles. En ellos está depositado el poder del conocimiento y la posibilidad de decidir. Y lo han utilizado, especialmente en los momentos políticos más críticos; segundo, cuando se conocieron los resultados electorales de 1990, una buena parte de esta élite militar y policial se benefició de la distribución de bienes realizada entre finales de febrero y abril

de ese año, así como en los años posteriores, tanto a título personal como institucional. Particularmente, el Ejército constituyó empresas que competían con compañías civiles en el área de la construcción y las finanzas, entre otras. Además del poder político y los recursos que significan la fuerza, también adquirieron poder económico; tercero, en una sociedad de posguerra que experimentaba cambios profundos, especialmente el Estado, el Ejército y la Policía fueron prácticamente las únicas instituciones que a pesar de las presiones políticas, mantuvieron su cohesión y estabilidad, pero además tuvieron la capacidad de adaptarse a los nuevos tiempos, sin que ello significara crisis internas. Frente a la debilidad de las autoridades civiles, su proclividad autoritaria y su poco conocimiento del sector defensa y seguridad, las fuerzas armadas se convirtieron en actores claves de la transición, mantuvieron su importancia política y adquirieron una autonomía relativa respecto a los civiles.

En ese sentido, el balance de la relación actual entre Gobierno-fuerzas armadas es bastante frágil, porque de ambos lados priva una lógica de cálculo político con incentivos muy claros; ya no se sustenta más en la identidad ideológica y política que le dio origen a ambas instituciones y que las vinculaba fuertemente con el partido de gobierno, el FSLN. Este fue un aprendizaje del proceso que le tocó vivir a las dos únicas instituciones que quedaron intactas luego de la transición política en 1990, en el cual tuvieron que lidiar tanto con las presiones políticas de los gobiernos antecedentes como con los retos de preservar su propia institucionalidad y los que les imponían sus propias funciones. El resultado es que, tanto el Ejército como la Policía están conscientes de su poder real y su poder político. Y aunque han optado por declinar el protagonismo público de instituciones homólogas en el resto de Centroamérica, utilizan su poder para alcanzar sus propios objetivos.

En el camino, el tipo de relación que ambos actores, fuerzas armadas y gobierno, han decidido construir plantea retos sustantivos para el futuro del proceso político y la sociedad nicaragüense. De hecho, las modificaciones a la *Constitución*, el *Código Militar* y la

Ley de Policía, suponen un cambio importante en la naturaleza del régimen político en tanto elimina los mecanismos y contrapesos institucionales que intermedian la relación entre la Jefatura suprema y las fuerzas armadas. En los regímenes democráticos actuales, la relación está mediada por un sistema institucional que establece un mecanismo cruzado de controles entre las diferentes autoridades civiles y las fuerzas armadas (ministerios de defensa y seguridad o gobernación, parlamento y ejecutivo, entre otras), reduciendo la discrecionalidad, el voluntarismo y distribuye la toma de decisiones respecto a las actuaciones de las fuerzas armadas.

En la configuración que está tomando forma en Nicaragua, se puede observar un proceso de concentración y acumulación de fuerza que se expresa en el control sobre las fuerzas armadas en los términos que plantea Tilly (1992). Pero mientras en el caso de Europa la transición se operó desde los regímenes monárquicos y autoritarios de poder absoluto donde el soberano tenía facultades de decidir de manera personalizada sobre las fuerzas armadas, hacia regímenes democráticos donde la relación se fue intermediando para lograr un balance de poder y eliminar la discrecionalidad; en Nicaragua el proceso transcurre a la inversa. Este cambio plantea uno de los más grandes retos, no solamente para el proceso político del país, sino también para toda la sociedad nicaragüense.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A., Silva, A. E., Sandino, A., y Zepeda, M. (2014): *Novena reforma constitucional 2014: el cambio de las reglas del juego democrático en Nicaragua*. Managua: IEEPP.
- Álvarez Montalván, E. (1994): *Las fuerzas armadas en Nicaragua*. Managua.
- Asamblea Nacional (13 de diciembre de 2010). Ley 748. Ley de la Defensa Nacional de la República de Nicaragua. Managua: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional (13 de diciembre de 2010). Ley 749. Ley de Régimen Jurídico de Fronteras. Managua: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional (13 de diciembre de 2010). Ley 750. Ley de Seguridad Democrática de la República de Nicaragua. Managua: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional (7 de julio de 2014). Ley 872. Ley de Organización, Funciones, Carrera y Régimen especial de Seguridad Social de la Policía Nacional. Managua: *La Gaceta*.
- Baltodano, M. (2010): *Memorias de la lucha sandinista. El camino a la unidad y el triunfo: Chinandega, Frente Sur, Masaya y la toma del Bunker* (Vol. III). Managua: IHNCA.
- Cajina, R. (1997): *Transición política y reconversión militar en Nicaragua. 1990-1995*. Managua: CRIES.
- Cuadra, E., Pérez Baltodano, A., y Saldomando, A. (1998): *Orden social y gobernabilidad en Nicaragua. 1990-1996*. Managua: CRIES.
- Gobat, M. (2005): *Confronting the American dream: Nicaragua under U.S. imperial rule*. Duke University Press.

- Guzmán, L. H. (1992): *Políticos en uniforme: Un balance del poder del EPS*. Managua: Instituto Nicaraguense de Estudios Socio-Políticos.
- JGRN (22 de agosto de 1979): Creación del Ejército Popular Sandinista. *Decreto n.º 53*. Managua.
- JGRN (18 de agosto de 1980). *La Gaceta*. Recuperado el 16 de agosto de 2014, de *La Gaceta*: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/d0c69e2c91d9955906256a400077164a/0a7d675b7a491ae6062570a10057c04b?OpenDocument>
- JGRN (3 de noviembre de 1980). *La Gaceta*. Recuperado el 12 de agosto de 2014, de *La Gaceta*: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/d0c69e2c91d9955906256a400077164a/7ceacd4067ba3cd062570a10057c1a9?OpenDocument>
- La Gaceta (22 de agosto de 1979). *La Gaceta*. Recuperado el 14 de agosto de 2014, de *La Gaceta*: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/4c9d05860ddef1c50625725e0051e506/1a224f38057e9dc5062573080055c4de?OpenDocument>
- Martí, S. (1997): *La revolución enredada. Nicaragua: 1977-1996*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Millet, R. (1979): *Guardianes de la dinastía. Historia de la Guardia Nacional de Nicaragua*. San José, Costa Rica: EDUCA, Editorial.
- Saldomando, A. (1996): *Nicaragua: con el futuro en juego*. Managua: CRIES.
- Tilly, C. (1992): *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.

PROTESTA Y REPRESIÓN: EL MONOPOLIO PRIVADO DE LA VIOLENCIA

Uriel Pineda

Protestar es negarnos a ser reducidos a cero y a que se nos imponga el silencio. Por tanto, en cada momento que alguien hace una protesta, por hacerla, se logra una pequeña victoria. El momento, aunque transcurra como cualquier otro momento, adquiere un cierto carácter indeleble. Se va y sin embargo dejó impresa su huella.

John Berger*

I. RÉGIMEN POLÍTICO Y DERECHOS HUMANOS

En Nicaragua, recientemente, los llamados «cuentos chinos» han empezado a despertar interés de la población, justamente por esa razón quiero partir de una historia china sobre la buena y mala suerte para caracterizar al régimen político existente en Nicaragua.

Refiere la historia que un viejo labrador poseía un caballo para cultivar la tierra, un día el caballo escapó y los vecinos lamentaron la mala suerte de aquel hombre, a lo que este contestó no saber si era buena o mala suerte. Pasó algo de tiempo y el caballo regresó acompañado de una manada de caballos salvajes, esta vez los vecinos lo felicitaron por su buena suerte y el viejo labrador contestó de la misma manera. Posteriormente, un hijo del viejo labrador

* “Para salvar el momento presente”, artículo publicado en *La Jornada*, México, el 26 de mayo de 2012.

procurando domesticar un caballo salvaje se fracturó una pierna y los vecinos lamentaron la mala suerte de su hijo, a lo que replicó el viejo labrador no saber si era mala suerte o buena suerte. Poco tiempo después, se dio un reclutamiento forzado por parte del ejército en el poblado y el hijo del viejo labrador no fue reclutado por tener una pierna fracturada.

Nuestra historia política es similar, cayeron los Somoza y se pensó todo sería mejor pero terminamos en otra guerra civil. Termina la guerra y se instauran gobiernos democráticos en el país, pero gracias a algunas reformas electorales, hechas a la medida de Daniel Ortega, este retoma el gobierno y la democracia entra en franca regresión.

Hoy las expectativas son diferentes, se cree que si hay elecciones libres y transparentes se puede sacar a Daniel Ortega del Gobierno y que con él fuera del Gobierno se podrán crear los consensos necesarios para sacar adelante a Nicaragua. Por mi parte, y al igual que el viejo labrador, diría que no sé, pero pienso que se necesita crear una inderogable conciencia ciudadana de respeto a los derechos humanos como piedra angular de la democracia, para que no se instauren nuevamente regímenes autoritarios.

La naturaleza del Gobierno de Ortega no es tan clara, lo que sí resulta obvio es que no es una democracia, si consideramos que esta se funda en el respeto a los derechos humanos. Constantemente líderes opositores señalan que el régimen de Ortega es una dictadura aduciendo la nula institucionalidad del país y alta concentración de poder. Pero el recuerdo de lo que era la dictadura somocista y la Guardia Nacional nos hacen ver que las cosas no son iguales.

Lo cierto es que no vivimos en una democracia acorde a los estándares internacionales, ya que según la Declaración Universal sobre Democracia, esto significa: una institucionalidad estructurada y funcional, ejercicio de gobierno basado en el Estado de Derecho, elecciones de representantes en igualdad, apertura, transparencia y que estimule la competencia, garantía del pleno goce de los derechos humanos, rendición de cuentas, libertad de expresión, administración

de justicia imparcial, independiente y eficaz para garantizar el Estado de Derecho, incentivo de la participación ciudadana de la sociedad civil en su conjunto, compromiso de las instituciones de defender y proteger la diversidad, el pluralismo y el derecho a ser diferente en un clima de tolerancia, y el empeño de impulsar la descentralización como un derecho y una necesidad.

Lo que sí coincide con la naturaleza de régimen político que tenemos es lo que Víctor Rojas Amandi¹ llama dictaduras políticas. Este concepto nace durante el nazismo y se caracteriza entre otras cosas por: ser incompatible con los procesos electorales, los elementos de cohesión nacional se basan en conceptos abstractos como el partido o la revolución, alta concentración del poder en una persona, sobrevaloración de los logros o proyectos gubernamentales (el gran canal interoceánico), considerar enemigos a los opositores o detractores del régimen, escasa rendición de cuentas, dificultad para acceder a la información e intolerancia a las críticas contra el Gobierno, existe una propaganda permanente y abrumadora que imposibilita la equidad en las contiendas electorales.

A esto se le puede sumar el corte corporativista del régimen,² es decir, la concesión de monopolios de representación que se hace a grupos sectoriales formados o reconocidos por el Gobierno para que incidan en el diseño de políticas públicas, a cambio de la lealtad de sus líderes a la organización política hegemónica, en este caso el FSLN encabezado por Ortega.

Ello implica que el Gobierno anula el derecho de participación política, ya que solo reconoce en sus espacios de consulta a aquellas organizaciones que considera parte de su proyecto político, excluyendo cualquier voz crítica. Este sistema corporativista anula el derecho de

-
1. Rojas Amandi, Víctor (2002). *Curso de Filosofía del Derecho*. México: Editorial Oxford.
 2. Ver informe del CENIDH (21 de noviembre de 2013). *Consideraciones sobre las Reformas Constitucionales*. Disponible en: <http://www.cenidh.org/noticias/557/>

la participación ciudadana, no solo por negar la universalidad del derecho al ser exclusivo de sus partidarios, sino porque no son espacios reales, sino mamparas para refrendar políticas oficiales orquestadas desde la cúpula del poder.

De esta caracterización se desprenden dos elementos esenciales para comprender el menoscabo a los derechos humanos en Nicaragua. El primero de ellos es que si se considera enemigo al opositor político o detractor de cualquier política oficial, es válido y legítimo reprimirlo por cualquier medio. El segundo es que el corporativismo crea estructuras suprainstitucionales, lo que les confiere la posibilidad de agredir protestas a vista y paciencia de la autoridad policial, como es el caso de la Juventud Sandinista o cualquier otra denominación normalmente conformada por empleados públicos como veremos más adelante.

II. REPRESIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL EN NICARAGUA

La Declaración del Principios sobre la Libertad de Expresión considera en su número 1 que: *La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.*

De esta definición podemos derivar dos elementos relevantes para comprender en su justa medida la violación a los derechos humanos en Nicaragua. Para ello, es necesario partir del hecho de que la libertad de expresión es condición *sine qua non* de la democracia.

En igual sentido, es importante resaltar que el derecho de protesta o manifestación es parte de la libertad de expresión, justo como lo ha indicado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al afirmar que en una sociedad democrática el espacio público no es solo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación. Asimismo, agrega que los Estados deben

garantizar y no obstaculizar el derecho de los manifestantes a reunirse libremente en lugares privados y públicos.³

El último elemento a destacar sobre la libertad de manifestación o el derecho a la protesta es que es un medio para ejercer otros derechos. El derecho a la manifestación se vuelve de vital importancia cuando no se cuentan con otros medios para la defensa de los derechos.

1. El debut de la represión

El acomodo de las reglas electorales que le permitieron a Ortega retomar el poder lo hacían carente de legitimidad y su primera prueba son las elecciones municipales de 2008. El 20 de septiembre de ese año, estaba previsto realizarse en la ciudad de León una manifestación opositora, sin embargo a los vehículos privados y camiones que movilizaban personas se les impidió el paso ya que un grupo de simpatizantes oficialistas encabezados por el propio candidato a alcalde de dicha ciudad, Manuel Calderón, realizó tranques en la carretera.

El grupo de choque portaba machetes, palos y morteros, estos últimos explosivos a base de pólvora están prohibidos por la Ley 510 o Ley de Armas de Fuego, debido a que su utilización por manifestantes había dejado resultados fatales por los fragmentos que libera al momento de la detonación, la medida había sido tomada pocos años antes.

Durante el tranque, las fuerzas de choque dañaron y quemaron vehículos, mientras que la actuación policial no fue oportuna. En los días posteriores, la ministra de Gobernación, Ana Isabel Morales, minimizó el uso de morteros, aduciendo que era una tradición su uso en Nicaragua. Esta situación fue condenada por múltiples sectores y calificada por el escritor nicaragüense Sergio Ramírez en su columna como una «Democracia a palos».

Pocos días después, otro incidente captó la opinión pública, cuando el 2 de octubre, unos 20 jóvenes autodenominados «Grupo No»

3. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (31 de diciembre de 2011). *Informe sobre Defensores de Derechos Humanos de 2012*. Washington DC, párrafo 136.

llegaron con pancartas a protestar frente a las instalaciones del Canal 4 de televisión, propiedad de la familia Ortega y además colindante con la residencia de la familia presidencial. Los jóvenes fueron agredidos por el diputado oficialista Evert Cárcamo, el dirigente sandinista en Managua Edgardo Cuarezma y escoltas del candidato a alcalde oficialista por Managua.

Los jóvenes fueron golpeados y agredidos con fajas o cinturones que les dejaron marcas visibles. Por lo ocurrido formalizaron denuncia ante el Ministerio Público y fueron evaluados por el Instituto de Medicina Legal. Sin embargo, desistieron de su denuncia porque trabajadores del Canal 4 también interpusieron denuncia a pesar de la contundencia de las imágenes televisivas que mostraban las agresiones que sufrieron los jóvenes. El desistimiento fue motivado por el temor de enfrentar una causa judicial parcializada. Un hecho poco conocido sobre esta agresión es que la fecha fue seleccionada como un tributo al conmemorarse 40 años de lo ocurrido en Tlatelolco, ciudad de México.

Después de las elecciones y tras la denuncia de fraude electoral, la oposición se dio cita el 16 de noviembre en la ciudad de León para manifestarse contra el resultado electoral. Sin embargo, ello no fue posible porque hubo nuevos tranques en la carretera que impidieron el acceso, mientras que en la ciudad de León la Policía autorizó a la misma hora una concentración de manifestantes oficialistas, produciéndose graves hechos de violencia que impidieron la concentración opositora sin que hubiera intervención policial.

El 17 de noviembre, el dirigente opositor Eduardo Montealegre, quien fuera candidato a alcalde en Managua, convocó a rueda de prensa en esa ciudad donde presentó casi la totalidad de las copias de actas de escrutinio a la que tienen derechos los fiscales en las diferentes juntas receptoras de votos y cómo estas contradecían claramente los resultados presentados por el Consejo Supremo Electoral. Sin embargo, la zona quedó paralizada, nuevamente simpatizantes oficialistas colocaron tranques impidiendo la libre circulación, mientras la Policía adoptó una actitud omisa.

Para el día 19, la oposición convocó a una marcha en Managua, la cual se esperaba fuera muy concurrida, pero la estrategia oficialista fue la misma. El punto de concentración era las cercanías al hotel Hilton Princess y de nueva cuenta simpatizantes oficialistas se apostaron sobre las vías de acceso al punto de concentración armados de palos, machetes, morteros y con los rostros cubiertos.

Esta marcha también fue impedida, pero la oposición no era la única que sufría agresiones, ya que dos vehículos del Canal 2 de televisión fueron parcialmente destruidos, la periodista Sheyla Cano del mismo medio fue amenazada y se le impidió el paso en Telica mientras se dirigía a la ciudad de León. El periodista Ismael López de Canal 12 de televisión también fue herido y su equipo destruido mientras se dirigía al punto de concentración el 19 de noviembre, ese mismo día Radio Darío, Metro Radio y Radio Caricias (ubicadas en el mismo edificio) en la ciudad de León fueron destruidas por unos 40 encapuchados.

Curiosamente, la concentración de las fuerzas de choque en Managua para impedir la marcha opositora permitió que se marchara en la ciudad de León contra el fraude electoral, en esta oportunidad la Policía sí evitó que los manifestantes fueran agredidos por un grupo de simpatizantes oficialistas armados de palos, machetes y morteros.

2. El asedio

En enero de 2010, al no tener control de la Asamblea Nacional y no poder reunir los votos necesarios para elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral y Contraloría General de la República entre otros, Ortega emite el Decreto 03-2010 que confirma en sus cargos a los titulares de estas y otras dependencias cuyos cargos estaban vencidos. Esto fue avalado por la Corte Suprema de Justicia a pesar de violar abiertamente la facultad de la Asamblea Nacional de elegir estos cargos.

Ello derivó en que la mayoría opositora en la Asamblea Nacional diera trámite a una iniciativa de ley para derogar el referido Decreto.

Pero, el presidente de la Asamblea Nacional obstaculizó la realización de la sesión plenaria, mientras simpatizantes oficialistas impidieron el acceso de los diputados al recinto parlamentario.

Posteriormente, 47 diputados, entre ellos cuatro directivos, sesionaron en el hotel Holiday Inn de la ciudad de Managua. Hasta ese lugar se trasladaron los simpatizantes oficialistas armados de morteros y acompañados incluso por magistrados de la Corte Suprema de Justicia para impedir la sesión, en esta ocasión resultaron lesionados los diputados opositores Óscar Moncada, José Pallais y Ulises Alfaro, estos hechos ocurrieron el 20 de abril de 2010.

Al día siguiente, en la sede del principal partido de oposición se encontraban 18 diputados y unas 26 personas más, hasta el lugar llegaron simpatizantes oficialistas armados de piedras morteros palos y machetes, quemaron dos vehículos y destruyeron dos más. Durante unas siete horas mantuvieron secuestradas a las personas que se encontraban en el interior del inmueble, sin que la Policía interviniera. Nuevamente los periodistas no escaparon a la agresión, fue el turno del periodista del Canal 12 David Riviera y su camarógrafo, a quienes les desinflaron las cuatro llantas de vehículo en el que se movilizaban para cubrir la noticia y, además, le quebraron los cristales del mismo.

El derecho a la manifestación es universal, en consecuencia les asiste el derecho a la manifestación a simpatizantes oficialistas. Sin embargo, este derecho de manifestarse no es licencia para la comisión de conductas ilícitas como daños, secuestros, amenazas y lesiones, que la Policía Nacional no hizo el menor esfuerzo por repeler.

Es deber del Estado garantizar los derechos humanos de todos los nicaragüenses, lo contrario crea personas de categorías diferentes en nuestro país y toma distancia de los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

3. Grupos juveniles y reuniones pacíficas

Uno de los efectos de la represión del derecho a la manifestación por fuerzas de choques oficialistas es la casi anulación del derecho a

la manifestación en Nicaragua, pese a ello existen grupos de jóvenes dispuestos a resistir los embates.

Es de esta manera que surge una de las modalidades de protesta que más reciente el régimen. Los llamados plantones por parte de diferentes grupos juveniles; son reuniones de pequeños grupos de jóvenes, que se apuestan frente a sitios simbólicos para expresar su rechazo hacia el gobierno o instituciones del Estado.

Una de las primeras apariciones de estos grupos se dio en julio de 2008, cuando el denominado «Grupo Puente» anunció se encadenarían a los llamados espectaculares o rótulos gigantes con el rostro Ortega ubicados en las cercanías de la Catedral, en Managua. El lema de la concentración sería: *Los rótulos no quitan el hambre*; sin embargo, esta concentración no fue posible, en vista de que simpatizantes oficialistas se tomaron la zona impidiendo la protesta.

Pero en 2011, esos grupos juveniles dan un repunte y se presentan varios plantones. En marzo de ese año, cuatro jóvenes miembros de un grupo llamado REJUDIN se presentó para protestar en la Secretaría del FSLN, residencia de la familia Ortega Murillo y sede de la Presidencia en Nicaragua, pero en el lugar fueron reprimidos por unos 50 policías.

Días después, un grupo más grande de miembros de REJUDIN protestaron frente a las oficinas del Consejo Supremo Electoral, cercano al edificio principal de la Policía Nacional. En esta oportunidad la intervención policial fue efectiva, para resguardar el edificio del órgano electoral, pero unos 20 minutos después aparecieron simpatizantes oficialistas que agredieron a los miembros de REJUDIN y los trasladaron en taxis al barrio Jorge Dinitrov, un barrio capitalino conocido por el alto índice de inseguridad por la presencia de jóvenes pandilleros.

El mismo Consejo Supremo Electoral fue escenario, el 4 de abril de 2011, de otro plantón, esta vez los protagonistas eran jóvenes de un grupo llamado 2.0, este grupo se apostó sobre un puente peatonal que existe frente a la dependencia y desplegaron desde ahí una pancarta que criticaba la reelección de Ortega y la aspiración presidencial del

expresidente Arnoldo Alemán. La dinámica fue la misma, se presentaron simpatizantes oficialistas a intimidar a este grupo de jóvenes a vista y paciencia de las fuerzas policiales, las cuales nuevamente se limitaron a custodiar el lugar.

Otro plantón similar se dio el 9 de julio, esta vez convocado por el grupo de jóvenes aglutinados en el Movimiento Pedro Joaquín Chamorro, quienes convocaron a los ciudadanos a manifestarse por el alza de la energía eléctrica, el precio de los productos de primera necesidad, la falta de observación en los procesos electorales y la reelección de Ortega.

4. Represión en la demanda de derechos políticos

Es justamente de esta manera que debuta el régimen, reprimiendo el derecho de manifestación en el contexto de las elecciones municipales de 2008. Al haber sofocado entonces el clamor popular, pareciera ser la receta a utilizar en las elecciones generales de 2011.

En agosto de 2011, en el municipio de San Fernando, departamento de Nueva Segovia, pobladores protestaron porque el órgano electoral local no entregaba las cédulas de identidad, documento requerido para ejercer el derecho al voto en el mes de noviembre. El origen de la protesta se debió a una entrega selectiva del documento, en perjuicio de simpatizantes opositores y como consecuencia de los enfrentamientos entre opositores y oficialistas resultaron seis heridos, dos por arma de fuego y cuatro por piedras.

Es importante referir que en esta oportunidad sí hubo detenidos de los grupos enfrentados por parte de la Policía Nacional. Sin embargo, cabe destacar que al lugar se presentaron efectivos del Ejército de Nicaragua. Ello generó que a mediados de agosto, un grupo de unos 20 jóvenes protestara frente a la Comandancia del Ejército de Nicaragua en Managua, en demanda del regreso de los efectivos militares a sus cuarteles. Los manifestantes llevaban flores y un pronunciamiento para las autoridades militares, aunque solo se recibió este último.

Después de conocerse los resultados electorales que otorgaban el triunfo electoral a Ortega, estallaron protestas en varios lugares del país. En el municipio de Siuna, en la Región Autónoma del Atlántico Norte hubo, enfrentamientos violentos entre opositores y la Policía Nacional, de los cuales resultó incluso una persona muerta, según informó el portavoz de la Policía Nacional, Fernando Borge.⁴

En el municipio de la Concepción, departamento de Masaya, también se presentaron enfrentamientos, pero en el lugar, los grupos opositores no solo se enfrentaron a la Policía Nacional, sino también a los grupos de choque oficialistas. Producto de la protesta hubo una treintena de detenidos, entre ellos la diputada opositora Silvia Nadine Gutiérrez.

Pero el hecho más fatídico de ese día tuvo lugar en San José de Cusmapa, departamento de Madriz, en este lugar no hubo enfrentamientos entre opositores y oficialistas, de hecho no hubo una protesta. En la comunidad El Carrizo vive doña Irinea Mejía Cruz⁵ y denunció cómo la noche del 8 de noviembre, mientras se encontraba en su casa acompañada de su familia, escucharon gritos e insultos, seguido de disparos que causaron la muerte de su esposo José Mercedes Pérez Torres, de 67 años; su hijo Elmer, de 48 años; y Josué, de 22 años. Mientras que sus otros dos hijos, José Francisco, de 18 años, y Moisés de 31 años, fueron gravemente heridos de bala.

Los hechos fueron perpetrados por militantes sandinistas con la colaboración de agentes policiales. Meses más tarde, el principal responsable fue condenado con penas inferiores a las establecidas en el Código Penal para los delitos por los cuales fue procesado, evidenciando la falta de independencia e imparcialidad judicial que prevalece en Nicaragua como consecuencia de la partidización del Poder Judicial en el país.

4. (9 de noviembre de 2011). Policía: 4 víctimas y 46 lesionados producto de enfrentamientos. *El Nuevo Diario*. Disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/elecciones/232742>

5. Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (2014). *Impunidad de las Violaciones a los Derechos Civiles y Políticos en Nicaragua en el Contexto del Debilitamiento Institucional (2007-2013)*. Managua, p. 39.

2012 también fue año electoral, esta vez tocó el turno de los comicios municipales y las protestas por denuncias de nuevos fraudes electorales no se hicieron esperar. En el municipio de Nueva Guinea, el alcalde en funciones del PLC aspiró a su reelección, al igual que la gran mayoría de alcaldes oficialistas. Obando acreditó, con las actas otorgadas a los fiscales del PLC en las diferentes Juntas Receptoras de Votos el día de la votación, la existencia de una diferencia de 3000 votos que lo favorecían respecto del candidato oficialista; pero los resultados oficiales presentados por el Consejo Supremo Electoral otorgaron el triunfo al FSLN.

Obando concentró a sus simpatizantes en los alrededores de su casa de campaña, mientras que la Policía Nacional los presionaba para que se retiraran del lugar, dándoles incluso como fecha fatal el 7 de noviembre. La protesta se mantuvo, al igual que los enfrentamientos de estos entre agentes policiales y en menor medida con simpatizantes oficialistas, hasta alcanzar su máximo punto de represión el día 18 de noviembre. Ese día, la Policía detuvo a unas 48 personas que se manifestaban contra el fraude electoral, entre ellas la joven de 17 años María Auxiliadora Calderón, quien denunció haber sido metida a un cuarto oscuro, donde permaneció semidesnuda, solamente en pantaletas, y según narro ella misma a medios de comunicación, agentes policiales tocaron sus senos, glúteos y genitales, indicando además la presencia en el lugar de la jefa de la Comisaría de la Mujer Alba Luz Vargas.

Otras mujeres ultrajadas por agentes policiales fueron Mayra Jirón y Elizabeth Pavón. Al respecto, la Policía Nacional se comprometió a investigar los hechos públicamente, sin embargo, las conclusiones de la investigación nunca fueron presentadas y no se dio a conocer sanción alguna a agentes policiales por los hechos denunciados. Cabe destacar, que al menos una de las detenidas presentaba lesiones físicas visibles y que los vejámenes a los cuales fueron sometidas pueden constituir una grave daño psicológico, y al ser estos cometidos por un agente de autoridad al estar las personas bajo su custodia y en castigo por su participación en las protestas, significa que estos hechos configuran desde tratos crueles, inhumanos y degradantes, hasta tortura.

En Ciudad Darío, departamento de Matagalpa, ocurrieron disturbios que le costaron la vida a Juan López Artola, de 40 años, y Vidal Obando Lira, de 56 años, como consecuencia de los enfrentamientos entre opositores y simpatizantes oficialistas a quienes se le sumaron efectivos de la Policía Nacional y Ejército de Nicaragua. Es importante precisar que tras el deceso de los manifestantes, las autoridades locales se negaron a realizar el examen médico forense y al no establecerse las causas de muerte se deniega el derecho de acceso a la justicia de sus familiares, el hecho quedó impune.

En la Paz Centro, municipio del departamento de León, también se presentaron disturbios; lo que originó la confrontación fue el hecho de que unos 20 simpatizantes opositores no aparecían en el padrón electoral donde históricamente habían votado. Producto de los enfrentamientos unos 30 opositores fueron detenidos y hubo cuantiosos daños materiales, según informó el semanario digital *Confidencial*.⁶

5. Protestas gremiales y sociales

Desde su retorno al poder, Ortega ha enarbolado la defensa de los derechos sociales en el país, sin embargo, los resultados presentados no son significativamente distintos de los logros de sus predecesores. A pesar de la existencia de demandas sociales justas, estas no han escapado a la represión a la hora de manifestarse

A) Los cachorros

Desde 2010 empiezan a ser notorias las movilizaciones públicas de los desmovilizados del Ejército por la reivindicación de sus derechos de reinserción social, compromisos incumplidos desde que se puso fin al conflicto armado, al menos con militares de bajo rango. Ese año, se manifestaron en varias oportunidades en la Secretaría del FSLN, pero las protestas no se detuvieron, en febrero de 2012 los de-

6. Secuela de violencia tras elecciones. *Confidencial*. 10 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.confidencial.com.ni/articulo/8965/secuela-de-violencia-tras-elecciones>

nominados Cachorros realizaron un tranque en San Benito, municipio de Tipitapa, a 34 kilómetros de Managua. Más tarde, en marzo del mismo año realizaron tranques en el puente de Sébaco, departamento de Matagalpa, en demanda de la aprobación de una ley que les reconociera sus derechos.

En abril, los tranques se presentaron nuevamente, esta vez de forma simultánea en El Rama, carretera a San Carlos, departamento de Río San Juan y Ciudad Sandino, siendo este último el principal, por ser el acceso hacia Managua desde el occidente del país. En septiembre, se realizó protesta en las afueras de la Asamblea Nacional, donde se exigía a los diputados la aprobación de la ley que reconociera sus derechos. El resultado de la demanda fue que uno de sus dirigentes, Marvin Vargas fue detenido en el contexto de las protestas y eventualmente procesado y condenado por estafa en 2012; por otra parte, se aprobó, en enero de 2013, la Ley 830 que reconoce derechos en favor de los desmovilizados del Ejército y la resistencia, justamente al año de haber sido procesado Vargas.

B) B2Gold y la actuación policial

Durante el gobierno de Ortega, la actividad minera ha tenido un repunte importante a pesar de la resistencia de la población a la explotación minera a cielo abierto y otros impactos colaterales de esta actividad extractiva. En febrero de 2013, en el municipio de Santo Domingo, departamento de Chontales, un grupo de pobladores encabezados por el movimiento Salvemos Santo Domingo protestaba frente a las instalaciones de la empresa minera B2Gold, de pronto, en un hecho sin precedentes se presentaron al lugar unos 200 policías antidisturbios para desalojarlos del lugar y se realizaron unas 50 detenciones, de la cual resultaron unas 141 personas lesionadas. De los detenidos, 11 personas fueron trasladadas a la cárcel de El Chipote, sede de la Dirección de Auxilio Judicial de la Policía Nacional y que fungió como centro de tortura durante la dictadura somocista, en la ciudad de Managua.

La misma suerte tuvo Jorge Luis Vega, líder comunitario en la comarca Santa Pancha, en el municipio Larreynaga, en el departamento

de León, donde también opera la empresa B2Gold. A finales de 2012 se produjo un hundimiento en la zona, lo cual causó la muerte de Martha Araceli Sánchez, de 28 años, quien se encontraba en estado de gestación, y como consecuencia del mismo hubo reclamos a la empresa, ya que se asociaba el hundimiento a recientes detonaciones en el lugar. Pocos días después, la Policía detuvo al dirigente y lo trasladó a El Chipote, donde permaneció cuatro días para finalmente ser presentado en los juzgados de León y acusado de pérdidas en la empresa B2Gold, donde había trabajado.

La misma empresa tiene operaciones en el municipio de Rancho Grande, departamento de Matagalpa, donde entre 2010 y 2013 se realizaron al menos tres marchas contra la extracción a cielo abierto, la última se realizó el 21 de marzo de 2013 y concentró a unas 5 mil personas. Aunque no hubo represión policial en esta oportunidad, sobre las operaciones en el país de esta empresa canadiense llama la atención la beligerancia en la actuación policial y operadores de justicia, quienes no tuvieron empacho en cometer tratos crueles e inhumanos, como lo es el hecho de haber incomunicado de sus familiares y defensa a los detenidos, y criminalizar la protesta social.

C) El derecho al transporte y las tarjetas TUC

En octubre de 2013 en la ciudad de Managua se empezó a implementar el pago electrónico en autobuses, por medio de las llamadas tarjetas TUC. La autoridades capitalinas otorgaron la concesión a la empresa MPESO sin mediar licitación, el problema que esto suscitó es que el pago del servicio sería de forma exclusiva con la tarjeta electrónica, lo que afecta la disponibilidad del transporte, ya que quien no tuviera tarjeta no podía hacer uso del servicio, lo cual afecta principalmente a usuarios eventuales y visitantes, además de los usuarios que prefieren hacer su pago en efectivo.

Al implementarse el sistema, mucha gente no contaba con la tarjeta y los puntos de distribución eran muy limitados en relación con el millón de usuarios. Otro inconveniente fue que el sistema no funcionaba de forma adecuada, por estas razones, se produjo una pequeña

protesta en el lugar conocido como 7 Sur el día 11 de octubre. Al lugar también se presentaron simpatizantes oficialistas, ya no movilizados en vehículos del Estado, sino en motocicletas usualmente sin placas y agredieron a los manifestantes, mientras agentes policiales permanecían expectantes.

D) UNAM y #OCUPAINSS

Por su parte, la Unión Nacional del Adulto Mayor (UNAM) también protagonizó significativas movilizaciones en demanda de sus pensiones. La legislación en materia de Seguridad Social en Nicaragua establece un mínimo de 750 semanas cotizadas para obtener una pensión por vejez, sin embargo, existe la posibilidad de obtener una pensión reducida aunque no se alcance ese número de cotizaciones, disposición que no cumplía el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS). En su informe especial,⁷ el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) refleja que han documentado el problema desde 1994 y que, en 2007, Ortega se comprometió a resolverlo.

Por esa razón, la UNAM se movilizó en los años siguientes; en 2012 hubo manifestaciones en Rivas, Carazo, Somotillo, Bluefields, Chinandega, Chichigalpa, El Viejo y Managua. En enero de ese año protestaron frente a la Asamblea Nacional y en mayo realizaron una marcha que culminó en la residencia de Ortega. Durante 2013, la presión se incrementó y en junio de ese año la UNAM decidió tomarse los edificios del INSS central, las oficinas ubicadas en Multicentro Las Américas y en las cercanías a Migración y Extranjería en Managua, mientras que en el interior del país se tomaron las oficinas de Estelí, León, Masaya y Matagalpa.

Por su parte, la Policía Nacional colocó una valla a los alrededores del INSS central dejando incomunicados a los adultos mayores,

7. Centro Nicaragüense de derechos Humanos (junio de 2013). *Violaciones de Derechos Humanos en el Contexto de la protesta de los adultos mayores por su derecho a una pensión reducida*. Disponible en: <http://www.cenidh.org/noticias/457/>

impidiendo, incluso, que se les pasara agua, alimentos y medicamentos, situación que produjo constantes enfrentamientos entre policías y pobladores que se solidarizaron con la protesta. La Policía, incluso, golpeó a periodistas y defensores de derechos humanos que llegaron al lugar, además de realizar varias detenciones. Finalmente, los adultos mayores fueron desalojados por la Policía Nacional del edificio del INSS por agotamiento y complicaciones de salud, a lo que desde un primer momento apostó la Policía, contrariando los principios más elementales de trato humanitario.

Sin embargo, la protesta continuó tras la valla policial donde adultos mayores recibieron apoyo de jóvenes. La convocatoria fue de forma espontánea y hasta surgió un *hashtag* en redes sociales llamado #OCUPAINSS, la analogía del nombre con otros fenómenos de protesta que se habían presentado en el mundo desató la paranoia gubernamental, de suerte tal que la madrugada del 22 de junio se produjo un violento desalojo del lugar por parte de simpatizantes oficialistas, muchos de ellos encapuchados y movilizados en camiones de la Alcaldía de Managua en complicidad con la Policía.

Esa madrugada permanecían en el lugar unos 30 adultos mayores que eran acompañados por unos 60 jóvenes. Momentos antes de la embestida, la presencia policial se redujo de unos 140 efectivos policiales a unos 30, posteriormente llegaron unas 300 personas, que sin mediar palabra agredieron a los jóvenes, los despojaron de sus pertenencias personales incluidos unos 8 vehículos. Varios de los jóvenes debieron refugiarse en casas vecinas, siendo sacados horas más tardes.

Los hechos fueron denunciados directamente al Ministerio Público,⁸ debido a que varios de los agresores vestían pantalones y botas de policías, además de aplicar llaves inmovilizadoras propias de la técnica policial. Por su parte, el Ministerio Público remitió las diligencias de investigación a la Policía y como era de esperarse estas

8. Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (octubre de 2003). *A cuatro meses: Impunidad en lesiones y robos a jóvenes de #OCUPAINSS*. Disponible en: <http://www.cenidh.org/noticias/543/>

nunca fueron concluidas. De hecho, los videos captados por cámaras de seguridad en la zona, que circularon ampliamente en redes sociales poco después del ataque, la Policía dijo no haberlos obtenido porque la gasolinera los había borrado.

En el incidente, más de 30 jóvenes denunciaron haber sido golpeados, varios de ellos con lesiones visibles, nunca se aclaró por qué la Alcaldía de Managua prestó sus camiones, no apareció ni uno solo de los vehículos y la única compañía de seguros que pagó Mapfre, la compañía nacional de seguros, dijo que no pagaría, mientras las demás requerían un informe policial para realizar el pago, pero ese informe fue negado en reiteradas ocasiones a los afectados por parte de la Policía.

En 2014, se aprobó una nueva Ley de la Policía Nacional, en la cual se atribuyeron la facultad exclusiva de realizar los actos de investigación, anulando la facultad que tenía de investigar el Ministerio Público. Ello se suma, a la designación de dos excomisionados de la Policía Nacional como fiscal general y fiscal general adjunto al frente de esa dependencia. Hoy en día, el Ministerio Público se percibe como una extensión de la Policía Nacional y, por ende, anula la posibilidad de asegurar el derecho de acceso a la justicia en el caso de abusos policiales.

E) El Canal Interoceánico

En junio de 2013, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Concesión para la Construcción del Canal Interoceánico, en la cual se le confieren a la empresa HKND los derechos de construcción y operación del mismo a 50 años. La concesión se otorgó sin existir estudios de impacto ambiental o una ruta definida y diversos sectores sociales señalaron la inconstitucionalidad del mismo relacionado con temas de propiedad, medioambiente, derechos indígenas y afectaciones a la soberanía nacional por lo inconsulto de la Ley y la falta de jurisdicción del Estado en los territorios afectados.

Una de las primeras marchas contra la propuesta se llevó a cabo en el contexto de la aprobación de la referida Ley, sin embargo al cierre de 2014 se habían realizado unas 20 marchas en diferentes partes del

país. Las marchas con el resultado más lamentable tuvieron lugar al sur del país en diciembre de 2014.

El 22 de diciembre, un grupo de personas protestaron en el Departamento de Rivas en la carretera Panamericana Sur, la Policía realizó unas 50 detenciones y unas 23 personas fueron trasladadas a El Chipote. Por otra parte, el día 24, en la comunidad el Tule, municipio de San Miguelito, en el departamento de Río San Juan, se llevó a cabo otra protesta, el saldo de los enfrentamientos con la Policía fueron 50 heridos y se realizaron varias detenciones. Entre ambas protestas alrededor de unas 40 personas fueron trasladadas a El Chipote y liberadas pocos días después, en medio de denuncias de malos tratos y hasta torturas, que no son investigadas, con lo cual se incumplen los compromisos internacionales de Nicaragua en esta materia.

Pero la movilización social contra el proyecto canalero no se detuvo, tampoco se detuvo la represión oficialista a las organizaciones y dirigentes sociales que se oponen al proyecto. En junio de 2016, la lideresa de un grupo de campesinos que se oponen al proyecto canalero, Francisca Ramírez Torres, fue detenida por la Policía Nacional y trasladada a El Chipote en Managua desde Nueva Guinea.

Junto con Ramírez, también fueron detenidos y expulsados de Nicaragua Daniel Espinoza Jiménez (español); Salvador Tenorio Pérez, Eugenio Pancelli Chávez y Emmanuel de Luz Ruiz (mexicanos) y Ana Laura Rodríguez (argentina), quienes integran la Caravana Mesoamericana por el Buen Vivir, iniciativa que promueven la elaboración de hornos artesanales más eficientes. La detención de los mexicanos produjo la protesta oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del país azteca.

III. EL ASEDIO A ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL

Las organizaciones de sociedad civil tienen su fundamento jurídico en el derecho de la libertad de asociación y a pesar que este derecho fue reconocido en instrumentos internacionales de derechos

humanos en la segunda mitad del siglo XX, no es hasta los años 90 que en Nicaragua se consolida el desarrollo de estas organizaciones.

De conformidad con la Convención Americana de Derechos Humanos, la libertad de asociación comprende el derecho de las personas de asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. Adicionalmente, establece que la restricción a este derecho se base en un trinomio: Estar en ley; que sea necesario y que busque un fin legítimo.

La razón de ser de las organizaciones de sociedad civil no es sustituir el carácter representativo de las autoridades, sino incidir en el diseño de la agenda pública, convirtiéndose en interlocutores sociales dentro de una democracia representativa. Aunque esto es absolutamente comprensible dentro de una sociedad democrática, la instauración de una dictadura política cambia la dinámica de interacción social y convierte a muchas organizaciones de sociedad civil en enemigas del Gobierno.

En una dictadura política caracterizada por la centralización en la toma de decisiones, no existen procesos para la construcción democrática de soluciones a las problemáticas de interés general. Por lo tanto, las organizaciones de sociedad civil no son tomadas en cuenta y además son excluidas, asediadas y amenazadas desde el poder.

En el mes de septiembre de 2008, autoridades gubernamentales hacen señalamientos de la existencia de triangulación de fondos en algunas organizaciones de sociedad civil para financiar a la oposición y la ministra de Gobernación, Ana Isabel Morales, solicita al Ministerio Público investiguen los hechos. Las organizaciones señaladas fueron: Red de Mujeres de Comercio Comunitario (RENICC), Coordinadora Civil (CC), Grupo Venancia, Red de Mujeres Municipalistas de Nicaragua (RMM), Forum SYD, Centro de Investigaciones para la Comunicación (CINCO), Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM) y Oxfam Gran Bretaña (Oxfam GB).

La intervención del Ministerio Público parte de la investigación de actos presuntamente delictivos, es decir, se pretendió criminalizar la labor de promoción y defensa de derechos humanos llevados a cabo por estas organizaciones. La pretensión es rechazada por las organizaciones de sociedad civil y explica el hecho de que CINCO y MAM se negaron a brindar colaboración con el Ministerio Público. Ante la negativa de estas organizaciones de brindar colaboración por la criminalización de su labor, el día 10 de octubre, el Ministerio Público con el apoyo de la Policía Nacional allanaron sus oficinas.⁹

Durante el allanamiento a CINCO y MAM, además de los registros contables requeridos, fueron ocupados los equipos de cómputo en los cuales había información sobre las actividades cotidianas realizadas por estas organizaciones de sociedad civil. Al respecto, la CIDH ha señalado a los Estados su deber de: «abstenerse de incurrir en cualquier tipo de injerencia arbitraria o abusiva en el domicilio o sedes de organizaciones de derechos humanos, así como en la correspondencia y las comunicaciones telefónicas electrónicas de estos... A la luz de los estándares del sistema interamericano, cualquier clase de injerencia arbitraria o abusiva que afecte la privacidad de las y los defensores de derechos humanos y sus organizaciones, se encuentra prohibida por la Declaración y la Convención Americanas».¹⁰

Sobre el incidente, la entonces relatora especial de Libertad de Expresión de la CIDH requirió información a Nicaragua sobre los allanamientos y a los pocos días, el Gobierno respondió la solicitud. En la respuesta brindada por el Estado¹¹ se minimizó la persecución a las organizaciones de sociedad civil asegurando que en el país existían

9. (11 de octubre de 2008). Asalto a CINCO. *El Nuevo Diario*.

10. Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (31 de diciembre de 2011). *Informe sobre la Situación de defensores de derechos humanos*. Washington DC, párrafos 57 y 58.

11. El Ministerio de Relaciones Exteriores hizo pública la misiva dirigida a la relatora de Libertad de Expresión, Catalina Botero, con fecha del 18 de octubre de 2008 y suscrita por César Vega Masís, director general de Asuntos Jurídicos y Soberanía.

más de 4000 ONG y que las 8 a las que se les requirió información representaban menos de 2 décimas del 1% de las organizaciones existentes en el país.

En igual sentido, manifestaron que los allanamientos se realizaron por la falta de cooperación de los representantes de estas organizaciones con las autoridades. Por lo tanto, el Ministerio Público Adicionalmente, los allanamientos implicaron una obstaculización a la labor de defensores y una forma de intimidación. En el caso del periodista Carlos Fernando Chamorro, el hecho también configura un mecanismo de censura indirecta, ya que el fin último de la medida era restringir la libre circulación de sus ideas, información, opiniones y noticias.

Los allanamientos de CINCO y MAM no son los únicos incidentes que pueden catalogarse como asedio a las organizaciones de sociedad civil. Como víctima de esta política del régimen también se puede destacar al Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, CENIDH. Esta organización fue víctima de campañas de desprestigio en medios oficialistas y agresiones por simpatizantes oficialistas.

El 26 de septiembre de 2008, la casa de la doctora Vilma Núñez de Escorcía, en la ciudad de León, fue atacada por sujetos desconocidos, quienes hicieron pintas rojas y negras como señal de amenaza. Por otra parte, el 16 de octubre, mientras brindaban acompañamiento a las organizaciones de sociedad civil al Ministerio Público por las investigaciones que estaban siendo sometidas, un grupo de simpatizantes oficialistas atacaron a funcionarios del CENIDH e incluso robaron una cámara fotográfica.¹²

Por estos hechos, la CIDH el 11 de noviembre de 2008 concedió a la doctora Vilma Núñez de Escorcía y al personal del CENIDH medidas cautelares, en vista de que la campaña de desprestigio ya había alentado agresiones que ponían en riesgo la vida e integridad personal

12. Derechos Humanos en Nicaragua (2008). Centro Nicaragüense de Derechos Humanos. *Informe Anual*, p. 175.

de los funcionarios del CENIDH. Dos días después del otorgamiento de las medidas cautelares por parte de la CIDH a la doctora Núñez y el CENIDH, el procurador general de la República Hernán Estrada Santamaría acudió a las instalaciones de esta organización y, al término de su visita, declaró a medios de comunicación: *Si el comandante Daniel Ortega dispusiera llamar a las calles, no quedaría piedra sobre piedra sobre este país y sobre ninguna emisora y sobre ningún medio de comunicación que lo adversa. Gracias a Dios no lo ha hecho.*¹³

La visita del procurador Estrada, lejos de atender una obligación internacional del Estado en materia de respeto y garantía a los derechos humanos en el país, se convirtió en una nueva amenaza a la labor de promoción y defensa de los derechos humanos.

Más adelante, en febrero de 2009, causó preocupación y rechazo entre las organizaciones de sociedad civil la noticia del interés del gobierno de la creación de un manual de Relaciones Exteriores para controlar los montos de la cooperación externa dirigida a organizaciones de sociedad civil.¹⁴

Esta pretensión fue rechazada por organizaciones de sociedad civil, además representaba un menoscabo al derecho de asociación, ya que el Estado tendría la posibilidad de condicionar la obtención de recursos en las organizaciones afectando de forma directa su quehacer.

El derecho de asociación permite el ejercicio de la participación ciudadana de forma colectiva al tratar de incidir en la agenda pública, no obstante su función no se limita a la incidencia, sino también asumen un rol de auditoría social respecto de la implementación de políticas públicas. Es justamente esta segunda labor la que reciente el régimen que preside Daniel Ortega y ha adoptado represalias.

En mayo de 2013, de nueva cuenta la hijastra de Ortega, Zoilamérica Ortega Murillo, vuelve a ser noticia y denuncia ser víctima de

13. Procurador Estrada (13 de noviembre de 2008). «Si Ortega dispusiera, no quedaría piedra sobre piedra» *La Prensa*.

14. *Manual para las ONG* es otra mala señal para la cooperación externa. (2 de febrero de 2009). *El Nuevo Diario*.

persecución en su labor de defensora de derechos humanos por parte de autoridades gubernamentales. Zoilamérica coordinaba el Centro de Estudios Internacionales CEI y señaló directamente al vicescanciller para la Cooperación Externa, Valdrack Jeantschke, de orquestar una política de presión sobre países cooperantes, como fue el caso de la embajada noruega¹⁵ y que trajo como consecuencia la suspensión de proyectos dirigidos a promover derechos de las personas LGTBI.

Tras la denuncia pública hecha por Zoilamérica, su pareja sentimental Carlos Ariñez Castel de nacionalidad boliviana, fue deportado de Nicaragua bajo el argumento de permanencia ilegal en el país,¹⁶ el procedimiento se realizó en violación a las garantías del debido proceso.

IV. CONCLUSIONES

Este artículo es un recuento de cómo ha evolucionado el derecho a la protesta o movilización en Nicaragua durante el régimen político que encabeza Ortega desde 2007. Todos los casos acá referidos, en estricto sentido, han quedado impunes, porque no se ha investigado para conocer la verdad; ahora se sabe que nadie ha sido sancionado, porque las autoridades involucradas actúan al servicio del régimen, despreciando el derecho de acceso a la justicia de las personas afectadas.

Por otra parte, perseguir y criminalizar a las organizaciones de sociedad civil, más que refrendar el corporativismo, tiene por objeto anular la labor de incidencia que ejercen estas en los diferentes actores sociales al denunciar las arbitrariedades. Obstaculizar el derecho de asociación evita la conformación de una agenda nacional desde sociedad civil y anula la auditoría social que estas deben ejercer sobre el ejercicio de gobierno.

La construcción del futuro del país demanda se señale de manera objetiva lo que no está funcionando y con ello crear conciencia del

15. *Confidencial* (12 de mayo de 2013). *Hijastra de Ortega denuncia persecución del gobierno*.

16. *Hoy* (26 de junio de 2013). *Expulsan a pareja de Zoilamérica Ortega Murillo*.

cambio requerido, ya que solo la suma de voluntades individuales edifica el consenso incluyente sobre el rumbo de una nación.

Por esta razón, resulta necesario llamar las cosas por su nombre y tener claridad que en Nicaragua no existe una democracia por la falta de institucionalidad, la alta concentración de poder, los fraudes electorales, y, sobre todo el irrespeto a los derechos humanos. Los derechos humanos son núcleo esencial de la democracia y cuando se instaure un régimen que condiciona los derechos ciudadanos a la filiación partidaria se atenta contra la esencia misma de los derechos humanos, el respeto a la dignidad humana.

La represión al derecho a la manifestación se explica desde una vertiente doble: la falta de legitimidad de Ortega y su desmedido deseo de poder. Si las personas protestan, la tendencia será que bajen sus niveles de aceptación y en términos reales, a pesar de sus más de 30 años como líder político, su respaldo político ha oscilado en un tercio del electorado, Ortega no es Hugo Chávez. Es por esa misma razón que acude a la concentración de poder y fraude electoral para asegurar su permanencia en el poder.

Las modalidades de la represión al derecho de manifestación por el régimen de Ortega van más allá de las convencionales, no se limitan al uso de la Policía, sino que usa grupos de choques para agredir a manifestantes pretendiendo con ello desalentar futuras protestas por temor. La estrategia no estaría completa sino se asegura la impunidad en los hechos de agresión con la actitud omisa de una Policía cada vez más parcializada.

Pero eso parece no ser suficiente porque la paranoia de Ortega lo hace enviar a sus fuerzas de choque a plazas y lugares públicos de forma preventiva, para que no sean tomados por jóvenes o cualquier grupo que desee protestar en su contra. Parece increíble, pero a 39 años de su muerte, Pedro Joaquín Chamorro Cardenal sigue siendo una amenaza para el autoritarismo en Nicaragua, ya que las fuerzas de choque se instalan en el monumento erigido en su honor en el sitio de su muerte, con el objeto de evitar que los actos de conmemoración

de su asesinato se conviertan en el escenario de una protesta contra el régimen.

El principal efecto de la estrategia de represión de Ortega es que los reprimidos de siempre, como lo es la clase política que le adversa, se acerquen cada vez más a sectores que usualmente le son indiferentes con estos. Por ahora, solo es cuestión de tiempo para que ello ocurra, porque al final del día el principal problema de Ortega no son las manifestaciones, sino su legitimidad.

Solo espero, que llegado ese momento nos demos la oportunidad de generar consenso en cuanto al fortalecimiento de la institucionalidad y la creación de una cultura de respeto a los derechos humanos, de lo contrario, la restauración de la democracia nos podrá dar esperanzas, pero al igual que el viejo labrador de la historia china, no sabremos si ese hecho bueno derivará en la instauración de un nuevo régimen represivo.

ASEDIOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Guillermo Rothschuh Villanueva

... una democracia en funcionamiento requiere una esfera pública viable, o mejor dicho, esferas públicas plurales que constituyan los espacios comunicativos que se requieren para la circulación de información, ideas y debates que son necesarios para la formación sin restricciones de la opinión y para la formación de la voluntad política.

Peter Dahlgren*

CONTEXTUALIZANDO EL TEMA

La fragilidad e intermitencia con que el pueblo nicaragüense ha gozado de la libertad de expresión durante los últimos setenta años, llevó a convertir el tema en parte medular de sus luchas políticas. El triunfo electoral de doña Violeta Barrios de Chamorro en 1990 significó el pleno rescate de la libertad de expresión. La promulgación del Decreto 55-90 fue el único intento, durante su gestión presidencial, de restringir esta libertad. Al ser cuestionada que la libertad de expresión había dejado de ser materia de fe en su prontuario, ordenó de inmediato eliminar los artículos que lesionaban su vigencia. Al hacer el balance de su paso por el gobierno, la libertad de expresión fue su mejor logro y mayor herencia democrática.

El retorno al poder del comandante Daniel Ortega fue visto —especialmente por el diario *La Prensa* y Radio Corporación— como una

* Catedrático de la Universidad de Lund, Suecia, considerado de los mayores especialistas mundiales en Comunicación Política.

amenaza real para la libertad de expresión. El presidente electo antes de su toma de posesión pronunció un discurso en los alrededores de la rotonda Rubén Darío. Para disipar dudas o suspicacias, abordó el tema de manera frontal. Manifestó que su gobierno respetaría el derecho que tenían los nicaragüenses a manifestarse libremente. En vista de que las circunstancias histórico-políticas eran distintas a las que le tocó gobernar en los ochenta del siglo pasado, para evitar equívocos adelanté recién electo el presidente Ortega —a mediados de noviembre de 2006—, que no había espacio para la censura. Sin guerra de agresión no había razón para que el mandatario impusiera bozales ni limitaciones a la libertad de expresión:

«Se trata de un nuevo estadio en que medios y gobierno deben concebir la apertura como una condición *sine qua non* para la gestación democrática. Una de las graves hipotecas que pesa sobre los hombros del periodismo nicaragüense ha sido su conducta pendular: a favor o en contra del gobierno de turno. La nueva generación de jóvenes comunicadores tiene el mérito de haberse librado de este enorme lastre. Más próximos al profesionalismo, su aspiración es realizar un periodismo serio, investigativo, acucioso, responsable, sensible a los problemas de la mayoría empobrecida, pero, sobre todo, crítico de los poderes públicos y privados. Este avance podría profundizarse o revertirse. Todo dependerá de las alianzas, aspiraciones, deseos e intereses que se conjuguen entre diversos actores políticos y los dueños de los medios de comunicación.

La época de la censura quedó atrás. Los aires de libertad que respiramos deben crecer y multiplicarse, convertirse en formas de expresión políticas irreversibles. ¡Es lo menos a lo que puede aspirar cada nicaragüense!».¹

En febrero de 2007 fue conocido el documento *Política de Comunicación del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional*. Se trata de un texto que resulta imprescindible conocer. Esboza a grandes

1. Página en modificación. Recuperado de <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2006/11/16/opinion/34008>

líneas los principios con base en los cuales desarrollaría su política de comunicación. Sostiene que habría «libre acceso a las fuentes, libre difusión de los mensajes y libre recepción de los mismos», también postula que «la libre expresión de ideas, opiniones y pensamientos incluye la crítica a la autoridad, el debate público, el libre intercambio de ideas y el derecho a la diferencia». Más importante aún resulta el énfasis que hace —por lo que vendrá después— sobre la necesidad de modernizar el marco regulatorio. De manera taxativa plantea «necesario contar con un nuevo marco legal y con reformas a la legislación vigente... y con los desafíos que impone el desarrollo tecnológico en un mundo globalizado».

El 1 de marzo de 2007, fecha especial en el calendario de los periodistas, durante la celebración del Día Nacional del Periodista, el Gobierno suscribió acuerdos con el Colegio de Periodistas de Nicaragua (CPN). El Acta de Compromiso, como fue llamado el documento, contiene aspectos trascendentales vinculados con la forma como se relacionaría el gobierno con la prensa nacional. En su punto 2 establece una «Distribución justa de la publicidad estatal para pequeños y medianos empresarios de radios, prensa escrita, programas de televisión y medios electrónicos a nivel nacional». El punto 3, resulta igualmente importante, expresa que la política de comunicación sería pública y sometida a discusión, algo que no se ha logrado hasta ahora. El Acta contiene 12 puntos.²

El conocimiento de ambos documentos resulta vital por el desencuentro que ocurriría después con medios y periodistas.³

-
2. Redacción Central (2007). Daniel firma doce puntos con el colegio de periodistas. *La Voz del Sandinismo*. Recuperado de <http://www.lavozdel-sandinismo.com/nicaragua/2007-03-01/daniel-firma-doce-puntos-de-compromiso-con-el-colegiode-periodistas/>
 3. Gobierno de Nicaragua (2007). Política de Comunicación del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. Recuperado de https://www.google.com.ni/?gws_rd=cr,ssl&ei=PdHSU9CgBqGO8gHmIH4Aw#q=pol%C3%ADtica+de+comunicaci%C3%B3n+del+gobierno+de+reconciliaci%C3%B3n+y+unidad+nacional

PRIMERAS AGRESIONES Y COOPTACIÓN DE ORGANIZACIONES GREMIALES

Año y medio después de haber llegado al poder se produjeron las primeras desavenencias entre medios, periodistas y gobierno. Para demostrar hasta dónde el gobierno estaba dispuesto a llegar, al primero en pasar factura fue al comentarista político Jaime Arellano. Ante la persistencia de sus cuestionamientos cotidianos fue clausurado su programa *El 10 en la Nación*. Una clara manifestación de intolerancia política. Arellano trasladó su programa de opinión a Canal 2, de donde fue echado nuevamente por decisión de los dueños de este canal. A su juicio «primó el temor por las presuntas amenazas del gobierno del presidente Ortega de no renovar el permiso de operaciones de la televisora si el programa continuaba en el aire». El miedo no era infundado. A Telecentro de Nicaragua (Canal 2) su licencia de operaciones se le vencía en enero de 2009.⁴

Las elecciones de autoridades municipales (noviembre de 2008), fueron catalizadoras de choques entre militantes sandinistas y fuerzas opositoras. El fraude electoral condujo a las calles a centenares de personas a protestar por la forma irregular con que condujo la contienda el Consejo Supremo Electoral.⁵ En la ciudad de León simpatizantes del partido de gobierno, encapuchados, con armas de fuego, garrotes y morteros, penetraron con las instalaciones de Radio Darío y destruyeron sus equipos. Su propietario, Juan Toruño Calderón, juzgó convencido, como el resto de nicaragüenses, que lo ocurrido era «un acto terrorista, un acto infame, cuyo objetivo es callar y ponerle una mordaza a la libertad de expresión». Tres radioemisoras quedaron fuera del aire. Un acto vandálico que ahondó las diferencias entre distintos medios, periodistas y gobierno.⁶

-
4. Pantoja, A. (2008). Jaime Arellano acudirá a organismos internacionales. *El Nuevo Diario*. Recuperado de <http://www.elnuevodiario.com.ni/opinion/25095>
 5. Página en modificación. Recuperado de http://www.confidencial.com.ni/archivo/2009-643/politica_643.html.
 6. Página en modificación. Recuperado de <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/32809>

Un año después de las elecciones, en septiembre de 2009 fue constituido el Foro de Periodistas Sandinistas (FPS), lo que implicó un retroceso significativo en la profesionalización gremial, repitiéndose la historia. Debido a las restricciones impuestas por el somocismo en materia de libertades públicas, los periodistas en Nicaragua se partieron entonces en dos bandos. Una minoría se identificaba con el régimen dinástico y la inmensa mayoría se definía como opositora al somocismo. La situación de enfrentamiento político al régimen que vivía Nicaragua marcó la creación de la Unión de Periodistas de Nicaragua (UPN), el 1 de marzo de 1978, en Granada. El 19 de octubre de 1981, fue fundada la Asociación de Periodistas de Nicaragua (APN), para oponerla al sandinismo. La creación del FPS produjo reacciones adversas. El mensaje era explícito, buscaban cooptar al gremio periodístico.

Muchos de los que cuestionaron al FPS venían del sandinismo y fueron los primeros en criticar su creación. El periodista y académico Guillermo Cortés Domínguez manifestó que «el gremio de periodistas debe ser uno solo, sólido y fuerte alrededor de sus principios éticos, técnicos y profesionales y de sus objetivos gremiales». Todavía agregó «los calificativos nos distinguirían claramente unos de otros, nos diferenciarían a lo lejos, nos dividirían más de lo que estamos y quizás nos enfrentarían. ¿Esto es lo que quiere la cúpula del Frente? A partir de la aparición del FPS la división entre el periodismo nicaragüense fue más marcada. Los debates en los medios ponían en evidencia que el sandinismo gobernante concebía al gremio «en dos grupos opuestos de periodistas: el de los leales a su partido, que son los buenos y los demás, que son los malos».⁷

El tono, gravedad e intensidad del nuevo desencuentro entre los periodistas nicaragüenses resulta visible a través de las polémicas surgidas desde entonces. Para tener una idea clara basta leer los titulares derivados del encontronazo: «¿Periodistas independientes o

7. Cortés Domínguez, G. (2009). Comentarios sobre el Foro de Periodistas Sandinistas. Nicaragua Hoy. Recuperado de http://www.nicaraguaohoy.info/dir_cgi/topics.cgi?op=print_topic;cat=Opinion;id=57592

agitadores partidarios?». «Realizan foro para periodistas oficialistas». «Aunque a muchos les duela, somos periodistas sandinistas». «Periodismo-Nicaragua: El retorno a las trincheras». «Periodistas contra periodistas». «Periodistas sandinistas contra la dictadura mediática». «Periodistas sandinistas: Pueblo demostró gigantesco apoyo al FSLN». Los dirigentes del partido en el poder habían logrado su propósito. Nada ha sido igual a partir de aquel momento entre los periodistas nicaragüenses. El gobierno se lanzó a cooptar y encuadrar bajo sus orientaciones al Colegio de Periodistas de Nicaragua (CPN) y a la Unión de Periodistas de Nicaragua (UPN).

Cortés Domínguez, con una larga y solvente trayectoria de lucha dentro del periodismo nicaragüense, planteó sin ambages los resultados a los que conducía la división gremial. Miembro fundador de la UPN, estaba convencido de que la organización había caído «en manos de una directiva cuyos miembros más bien parecen ser voceros del presidente Daniel Ortega que representantes de los periodistas». Un proceso idéntico vivía el CPN. El problema para Cortés Domínguez no es que fueran proclives de cualquier corriente partidaria. El inconveniente obedecía a que, habiendo asumido responsabilidades en una organización gremial, su labor debía estar encaminada a proteger y responder a los intereses de los periodistas «y no a ningún partido político».⁸

Como prueba de la polarización existente directivos del CPN decidieron la expulsión de varios periodistas críticos del gobierno. Las desavenencias y la discriminación para quienes no se mostraban afines a sus políticas alcanzaron al país. Parte de la estrategia sandinista ha consistido en controlar al CPN y a la UPN. Ninguna de estas organizaciones había sido capaz de salir en defensa frontal de sus agremiados las veces que habían sido víctimas de agresiones físicas. Como dejó establecido en su momento el periodista matagalpino

8. Cortés Domínguez, G. (2009). Comentarios sobre el Foro de Periodistas Sandinistas. *Nicaragua Hoy*. Recuperado de http://www.nicaraguahoy.info/dir_cgi/topics.cgi?op=print_topic;cat=Opinion;id=57592

Sergio Simpson, «...de nuevo, el periodismo se encuentra en una lucha partidaria discriminatoria, que daña la integridad no solo de sus colegas, sino del resto de personas que piensan diferente o presentan una propuesta no coincidente con las directrices partidarias oficiales u opositoras. Sin sentirme víctima, una muestra de la discriminación que conduce a la represión es mi expulsión del Colegio de Periodistas de Nicaragua, sin haber cometido ninguna falta que lo ameritara sino por mis argumentos».

Contrario a lo que podría suponerse, las agresiones físicas contra periodistas continúan. Acción 10, Noticias 12 y *La Prensa* reportaron en sus audiciones del miércoles 16 de julio y en su edición impresa del 17 julio de 2014 los ataques propinados por grupos de motorizados que portaban banderas del partido gobernante, contra la periodista Jeaneth Obando y el camarógrafo Javier Castro «al momento de brindar cobertura a una protesta que mantenían un grupo de personas frente al Consejo Supremo Electoral contra el gobierno de Daniel Ortega». Los periodistas de Canal 12 únicamente cumplían su labor captando imágenes de «las agresiones físicas de las cuales era víctima el joven protestante Byron Rivas, a quien además le fue sustraída una cámara fotográfica». El fotoperiodista de *La Prensa* Manuel Esquivel resultó igualmente agredido al tratar de evitar que la cámara de Canal 12 fuese destruida con un bate de madera.⁹

El presidente de la Asociación de Periodistas de Nicaragua (APN), Juan de la Cruz Rodríguez repudió y condenó esta agresión. Igual suerte había corrido días antes Edgardo Trejos, periodista de TV Noticias (Canal 2), cuando entrevistaba a Héctor Almendárez en las cercanías del Ministerio de Salud. ¿Qué hacer para detener las agresiones? A Trejos le echaron encima una camioneta propiedad de la institución gubernamental. Algunos periodistas reclamaron por estos hechos ante la Policía Nacional. Durante su intervención hicieron entrega al entonces jefe de Relaciones Públicas, comisionado mayor Fernando

9. Editorial. (2014). Indignación por agresión a equipo de Canal 12. *Revista Trinchera de la Noticia*. Recuperado de <http://www.trincheraonline.com/2014/07/17/indignacion-por-agresion-a-equipo-de-canal-12/>

Borge, del pronunciamiento de repudio. En el documento detallaron los nombres de periodistas agredidos por miembros de la institución policial y personas motorizadas identificadas con el FSLN.¹⁰

Los nuevos directivos de la UPN rompieron el silencio que se había impuesto la organización a raíz de las agresiones sufridas por los periodistas que daban cobertura a las protestas políticas y ciudadanas frente al Consejo Supremo Electoral.

La Policía Nacional arremetió contra los manifestantes el miércoles 8 de julio de 2015, rompió las cámaras de los periodistas Jorge Torres del diario *La Prensa* y Esteban Félix de la agencia internacional de noticias AP y agredió físicamente a los periodistas de Radio Corporación Moisés Julián Castillo y Larry Sevilla. Ante esta circunstancia la directiva en pleno de la UPN sacó un pronunciamiento. Es la primera vez, en ocho años y seis meses de estar en el poder el comandante Ortega, que una organización gremial afín al gobierno protestaba y condenaba la agresión sufrida por sus pares. De manera categórica expresan que «lamenta y censura los hechos sucedidos el pasado 8 de julio en curso, donde periodistas y reporteros gráficos fueron violentados por la Policía Nacional cuando ejercían su labor de informar, mismo que es un derecho constitucional». La condena adquiere un mayor valor debido a que entre los firmantes figuran miembros del Foro de Periodistas Sandinistas. La actuación de los directivos de UPN no tuvo mayor eco.¹¹

LEGISLACIÓN CONTRARIA A LA CONCENTRACIÓN

Ante los reclamos de dueños de emisoras de radio y televisión, cuyas licencias estaban vencidas sin que el partido en el poder hiciese nada por renovárselas, alegando que no convenía al país continuar

10. Vílchez, D. (2014). Periodistas exigen a PN investigar agresiones. Semanario *Confidencial*. Recuperado de <http://www.confidencial.com.ni/articulo/18516/periodistas-exigen-a-pn-investigar-agresiones>

11. Rothschild Villanueva, G. (2015). ¿Se rompió el silencio? Semanario *Confidencial*. Recuperado de <http://www.confidencial.com.ni/articulo/22378/iquiest-se-rompio-el-silencion>

parchando la Ley de Telecomunicaciones y Servicios Postales (Ley 200), los legisladores tratando de calmar los ánimos, en septiembre de 2008, aprobaron la Ley de Prórrogas a las Licencias de las Empresas, Personas Naturales o Jurídicas que Operan Radio, Televisión y Tele Cable (Ley 670). La prórroga otorgada tiene carácter indefinido. En su artículo 2 establece que hasta la entrada en vigencia de la nueva cesarán los efectos de la prórroga. Lo discutible de este artículo es que añade que «los titulares de las licencias que se hayan beneficiado de ella, se sujetarán a lo dispuesto en la misma». Esto supone aceptar de antemano disposiciones que a la postre podrían resultar lesivas para los dueños de medios audiovisuales. (*La Gaceta*, diario oficial, n.º 181, 22 de septiembre de 2008).

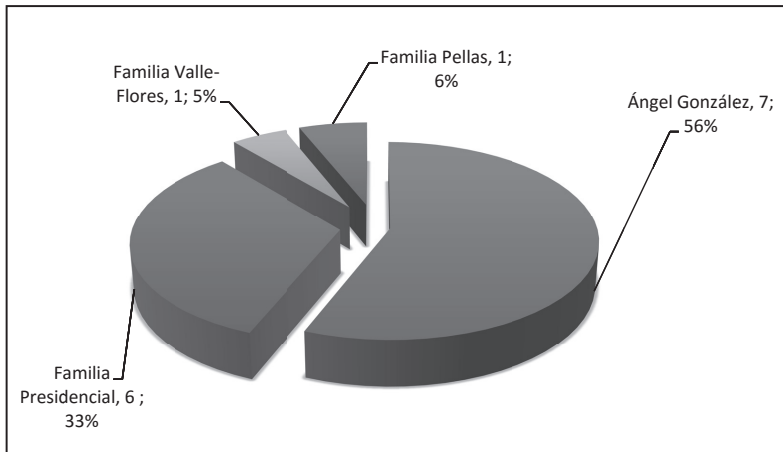
En vista de que el comportamiento de los gobiernos que conforman la Alternativa Bolivariana de los Pueblos (ALBA) ha sido idéntico en el campo mediático, cabe preguntarse: ¿no ocurrirá lo mismo en Nicaragua a lo que pasó a los dueños de medios en Ecuador? El gobierno del presidente Rafael Correa dejó fuera del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación al sector privado (artículo n.º 48, Ley Orgánica de Comunicación). El incumplimiento de parte del gobierno del comandante Ortega a lo establecido en el documento Política de Comunicación del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, donde manifestaba la voluntad de crear un nuevo marco jurídico en el ámbito mediático sigue invariable. El compromiso adquirido ha sido pasado por alto. La inercia provoca dos resultados negativos para el país.¹²

El primero tiene que ver con el sector de las telecomunicaciones, la televisión satelital y digital, Internet y las redes sociales. El segundo ha conducido a la creación de un duopolio televisivo con consecuencias adversas para el pluralismo político y la libertad de expresión. La presencia de los magnates mexicanos Carlos Slim y Ángel González ha sido bien acogida. La empresa Claro mantiene una posición cuasi

12. Ley Orgánica de Comunicación. (2013). Quito, Ecuador. Recuperado de http://www.asambleanacional.gob.ec/system/files/ley_organica_comunicacion.pdf

monopólica. Presta servicios de televisión por cable, televisión digital, Internet, telefonía móvil y telefonía fija. Mientras que González se ha adueñado de buena parte de la televisión abierta en VHF y UHF. Junto con la familia gobernante copan el dial televisivo. González es dueño de los canales 2, 7, 9, 10 y 11 y otros canales en UHF; la familia presidencial es dueña de los canales 4, 8, 13 y 22 VHF y 41 UHF, además de controlar el estatal Canal 6.

**Propietarios de medios de comunicación televisivos
en Nicaragua 18 canales nacionales
en total (frecuencia VHF y UHF)**



Fuente: Cecilia Castro, Observatorio de Medios-CINCO

Caso paradigmático de la indolencia del ente regulador de las telecomunicaciones fue la manera pasiva y consentidora con que actuó Telcor durante la compra-venta del Canal 8 debido a la naturaleza de los actores implicados en la transacción. Aunque la operación mercantil pretendió ser realizada en la más absoluta discreción no pasó desapercibida. En la enajenación de Televisión Centro (Canal 8), intervinieron su dueño Carlos Briceño Lobo, Juan Carlos Ortega Murillo —hijo de la familia presidencial— y Rafael Paniagua, representante de Albanisa en Nicaragua (el canal fue adquirido con los fondos de esta institución). El asomo de transparencia de Paniagua le costó el cargo en Nicaragua. La familia gobernante pidió su relevo

a Venezuela por haber revelado el origen del dinero con que fue realizada la compra. En un país sin tradición de rendición de cuentas se desconoce en cuánto vendió Briceño Canal 8. Las únicas dos verdades conocidas es que la operación fue comandada por Juan Carlos Ortega y su monto superior a los tres millones de dólares.

El ente regulador de las telecomunicaciones ha mostrado una especial inclinación para favorecer a González. El mexicano posee también Nicaragua Stream TV, una compañía de televisión por cable. Se desconocen los motivos por los cuales no ha iniciado sus transmisiones y tampoco se sabe si la tardanza contraviene los términos con que le fue otorgada la licencia de operaciones.¹³ En sentido inverso, las discrecionalidades que se autoabroga Telcor nunca han sido contrarrestadas por las compañías telefónicas (Claro y Movistar). Se desconocen los motivos de su autocomplacencia con el ente regulador. Igual actitud ha asumido la Asamblea Nacional. La actuación de su director ejecutivo, Orlando Castillo (antiguo empleado de la familia Ortega en Canal 4), ha sido cuestionada por los usuarios del cable y medios de comunicación. Nunca ha sido llamado al orden por legislar más allá de lo permisible. Sin estar investido de facultades ha legislado en este ámbito a su gusto y antojo. ¿Serían estos cambios a los que se refería el documento gubernamental? Una de las debilidades de la Ley 200 es que no contempla contraprestaciones para los beneficiados con las licencias radiales y televisivas. Algo que no ocurre en otras legislaciones fuera de Nicaragua.

Mediante los Acuerdos Administrativos 009-2010 y 013-2010, Telcor impuso a los dueños de estaciones televisoras enlazarse cada vez que lo requiera el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres de Nicaragua (Ley 337). Además de carecer de esta potestad omitió —sin explicación alguna— a las radioemisoras. ¿Cómo es posible que haya excluido a los dispositivos de mayor alcance y penetración nacional? ¿A qué obedeció esta omisión?

13. Página en modificación. Recuperado de <http://juiciodenoticias.com/index.php/nacionales/item/-2769anuncian-nuevo-sistema-de-cable%E9%80%2Cnicaragua-stream-tv%E9%80%2D>.

Igualmente había incurrido en otro error gravísimo. El Acuerdo Administrativo 009-2010 mandaba enlazarse a todas las estaciones televisivas. El Acuerdo Administrativo 013-2010 corrige drásticamente estas pretensiones.¹⁴ Las protestas de los usuarios de la televisión por suscripción se deben a que en algunas ocasiones, por ejemplo cuando intervino el comandante Ortega, específicamente el 19 de julio de 2014, Claro suspendió la totalidad de canales internacionales, dejando en el aire únicamente las estaciones nacionales que transmitían esta efemérides, celebrada en la plaza La Fe.

En 2015, durante la celebración del 36 aniversario de la revolución sandinista, ocurrió algo distinto. ¿A qué obedeció que Claro decidiera cambiar de política y en vez de dejar en negro las pantallas incluyeran todos los canales del cable con la excepción de Telemundo? ¿Fue un acuerdo previamente consensuado con Telcor o se debió a una imposición del ente regulador? ¿Al asumir esta posición incumplían o no compromisos publicitarios internacionales? ¿Existe algún acuerdo suscrito con el gobierno que los suscriptores del cable no conocen? ¿Qué otros países actúan de manera similar? Al estar presente Claro en casi todas las naciones latinoamericanas, podría ilustrarnos sobre la manera que proceden esos gobiernos. ¿No tienen consideraciones jurídicas o económicas que oponer? ¿No les importa lo que digan o piensen sobre el particular los usuarios del cable? Al menos su constante silencio eso deja ver. A veces apenas balbucea. Nunca explica nada. Estamos sabidos de que Telcor continuará ciego, sordo y mudo.¹⁵

Igual despropósito cometió Telcor al emitir los Acuerdos Administrativos 2013-005 y 2013-006. Sin tener facultades para ello, decidió nombrar a los gerentes generales, gerentes o jefes de informática y sistemas, gerentes financieros y de seguridad de las compañías telefónicas. Ante los reclamos y objeciones de los empresarios y el costo

14. Página en modificación. Recuperado de file:///C:/Users/usuario/Downloads/013-2010.pdf.

15. Guillermo Rothsschuh, V. (2015). Cadenas televisivas: un tema pendiente. Semanario *Confidencial*. Recuperado de <http://www.confidencial.com.ni/articulo/22438/cadenas-televisivas-un-tema-pendiente>.

que tendría para el Gobierno en el plano internacional no les quedó otra alternativa que echar pie atrás.¹⁶ En igual despropósito incurrió al emitir el Decreto 2015-3 donde establecen nuevas tasas a los operadores de Telecomunicaciones el cual fue objetado por el Cosep y la Asociación Internet de Nicaragua. Una vez más Telcor tuvo que dar marcha atrás. ¿A qué se debe que el gobernante mantenga en el cargo a Orlando Castillo con tanto yerros de por medio? ¿Cuáles son los méritos de un funcionario que se empecina en generar contradicciones entre el gobierno y los prestatarios de servicios de telecomunicaciones?

En otras palabras, el control de las televisoras de mayor alcance en manos de un duopolio televisivo afecta severamente el pluralismo político y la libertad de expresión. Por las mañanas el dial sigue siendo hegemonizado por el Gobierno, sobre todo los programas de opinión. La única excepción la constituye Canal 12. En este contexto sectores críticos del Gobierno han sido invisibilizados. No se les invita y sus nombres han sido proscritos. Cuando solo se escucha una sola voz y se ven los mismos rostros, la pantalla tiende a teñirse de monotonía. Los colores monocromáticos dominan la televisión nacional. Cuando mayores son las posibilidades que tienen los nicaragüenses de discutir, debatir, hacer propuestas, hacer sentir sus reclamos, motivados por el desarrollo y expansión de la televisión, menores son las posibilidades de expresarse. El juego democrático ha sido pervertido. Como gran favorecido, González ha sido extremadamente complaciente. Nunca ha entrado ni entrará en contradicciones con el actual Gobierno.

El mapa televisivo nacional no acaba de reconfigurarse. La tendencia dominante continúa siendo favorecer al mexicano cuando no a la familia gobernante. Telcor continúa entregando las licencias de manera parcializada. ¿Qué sentido tendrá una nueva ley? Cuando el partido sandinista decida emitirla (ejerce control absoluto en la Asamblea Nacional), será tarde para quienes no se identifican con el Gobierno. La

16. Normas Jurídicas de Nicaragua (2013). Managua, Nicaragua. Recuperado de <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aeea87dac762406257265005d21f7/a51ab56c8f360e6606257b640071d5f7?OpenDocument>

bancada opositora parlamentaria muy poco se ha preocupado por el tema de las frecuencias radioeléctricas. Nunca ha estado en su agenda de trabajo. Pareciera no interesarle pese a su incidencia en la gestación, ampliación y fortalecimiento de procesos democratizantes. A sabiendas del impacto que tiene sobre la libertad de expresión siguen haciendo *mutis*. El temor generalizado entre los dueños de medios es que el nuevo estatuto legal se convierta en muro infranqueable y afecte aún más la distribución de frecuencias en la parrilla televisiva y radial.

El problema de fondo sobre la libertad de expresión sigue siendo creer que como en Nicaragua no hay periodistas detenidos y los medios no han sido ocupados *manu militari*, esta libertad se practica sin tropiezos. Una diversidad de factores condicionan y limitan su ejercicio. ¿Para qué ocupar medios si estos pueden adquirirse por la vía expedita de la entrega de licencias por parte del ente regulador? ¿Para qué detener a periodistas si la política de amedrentamiento y agresiones físicas conducen a la autocensura? La combinación del otorgamiento de licencias por Telcor y la compra de medios resulta más efectiva y menos costosa. En el documento *Política de Comunicación del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional* en el ítem n.º I Irrestricto apego a la *Constitución Política de Nicaragua*, citaron parcialmente el artículo 68 Cn., un artículo clave incorporado en la *Constitución Política* aprobada en 1987 cuando los sandinistas ejercían el poder de manera incontrastable. En el documento gubernamental solo transcribieron la parte que dice: «Los medios de comunicación, dentro de su función social, deberán contribuir al desarrollo de la nación». ¿A qué se debió que omitieran la parte fundamental?

De manera clara el artículo 68 establece que «El Estado vigilará que los medios de comunicación social no sean sometidos a intereses extranjeros o al monopolio económico de algún grupo». Un gobierno que se precia de nacionalista ha terminado por entrar en contradicción con sus propios predicados al entregar a manos llenas las licencias de televisión a Ángel González. Jamás ha mostrado interés por hacer efectivo el mandato constitucional. Telcor nunca ha intentado frenar el apetito insaciable de González y de la familia presidencial. Ambos

mantienen una carrera desesperada por continuar acaparando estaciones televisivas y radioemisoras. Más bien el ente regulador actúa a contracorriente. Desconoce los alcances de un artículo que procura evitar que un duopolio controle la televisión y afectará sensiblemente la libertad de expresión. Sin canales televisivos plurales, la libertad de expresión queda constreñida. La ciudadanía carece de espacios donde hacer sentir su voz.

Cuando los periodistas solicitaron al comandante Ortega exonerara los pequeños pagos que tienen que realizar, durante la firma del Acta de Compromiso el 1.º de marzo de 2007, su argumentación sobre el particular fue: «tenemos que hacer un esfuerzo realmente aquí en Nicaragua, para acabar con exoneraciones, ¡porque se prestan a todo! Es una desgracia..., ¡queremos que todo mundo pague! Y realmente, que sea solamente aquello que es totalmente social, que tenemos que verlo bien, lo que quede exonerado». Van once reformas a Ley de Concertación Tributaria (Ley 822), y en definitiva, las exoneraciones en vez de ser revisadas como prometieron, se mantienen.¹⁷ La exigua exoneración solicitada por los periodistas para la compra de grabadoras y papelería, denegada por el comandante Ortega, sirve para constatar la forma que su política económica tiende a favorecer al gran capital.

AUTOCENSURA

Uno de los resultados inmediatos de la rigidez de la política de comunicación gubernamental ha sido la autocensura. Caso extremo y paradigmático ha sido la adquisición de *El Nuevo Diario* por parte del Banco de la Producción (Banpro), una de las corporaciones más importantes del país. Desde su compra en mayo de 2011 quedó demostrado que hipotecaría la política informativa y editorial que mantenían sus antiguos dueños. Una de las mayores fortalezas de este diario era su carácter pluralista. En su página de opinión desfilaban distintas

17. Página en modificación. Recuperado de <https://mail.google.com/mail/u/0/?tab=wm#inbox/147653ee432f940c>

corrientes de pensamiento político e ideológico. La compra-venta ofreció la oportunidad de abrir a debate el tema si podía ser igual a la compra-venta de medios de comunicación con la adquisición de una casa o una zapatería.¹⁸

El argumento invariable de sectores afines al gobierno sigue siendo que se trata de una transacción entre privados. Esta visión ha prevalecido siempre. La misma tesis fue sostenida cuando Canal 8 fue adquirido por la familia gobernante. En Nicaragua solo algunos periodistas y el sector académico protestó. Se ha convertido en lugar común que Telcor quede al margen cuando se venden o cambian de dueños las licencias radiales y televisivas. El artículo 29 de la Ley 200 fue reformado precisamente para favorecer el acaparamiento mediático y propiciar la presencia de actores extranjeros. Durante la gestión de gobierno del doctor Arnoldo Alemán decidieron que en la compra y venta de medios prevalezca el *Código de Comercio*. Ante el carácter sensible de las comunicaciones, el artículo 29 imponía como límite de propiedad el 49% en la tenencia de acciones a personas o empresas extranjeras. El tema de la propiedad está vinculado con el tema de la democracia. La corporación Banpro, al adueñarse del diario, una de las primeras medidas que adoptó fue excluir toda crítica al gobierno.

Los jóvenes periodistas que laboran en *El Nuevo Diario* conocen los rigores de la autocensura. El cambio de diseño en mayo (2014) trajo aparejada una profundización de su falta de interés por una apertura pluralista. Más bien redujo la «Sección Política» a una sola página y a la vez contrajo en un (50%) su página de «Opinión».¹⁹ El diario solo cambió de traje. Una transformación sin ninguna repercusión en el campo informativo y editorial. *El Nuevo Diario* luce vestido nuevo con una pobre oferta informativa. La decisión no solo afecta a sus lectores, también provoca desasosiego en la sociedad nicaragüense, prosigue asistiendo a la desaparición de medios de comunicación

18. Rothschild Villanueva, G. (2011). *Avatares Mediáticos*. Edición Princesa, p. 39.

19. Página en modificación. Recuperada de <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/315452-lectores-sorprendidos-nuevo-diseno>.

pluralistas. La adquisición de *El Nuevo Diario* vuelve a recordarnos que la salud democrática de un país depende en gran parte de la independencia y libertades que garantizan los medios (Guillermo Rothschuh Villanueva; «Puntos sobre las Íes», p. 127).

Además de la autocensura, las concesiones que hace *El Nuevo Diario* están vinculadas de forma orgánica a la alianza forjada entre el Gobierno y el gran capital. Los beneficios conseguidos por los grandes empresarios son inimaginables. Nunca han estado mejor. El planteamiento de fondo, cuando se produjo la compra-venta de este medio, fue que no convenía que una corporación dueña de tarjetas de crédito, hoteles, bancos, zonas residenciales urbanas, etc. fuese dueña de un medio de comunicación. Los conflictos de interés que se derivan de este hecho son numerosos. Una forma de complacer al Gobierno fue clausurar *El Azote*, suplemento humorístico bajo la autoría de Pedro Xavier Molina, quien ante el cierre de espacios en *El Nuevo Diario* decidió migrar hacia la revista *Confidencial*. *El Nuevo Diario* igualmente cerró la columna de humor «Don Procopio y doña Procopia» y la columna de opinión semanal de Onofre Guevara. El medio ha venido a menos.

PUBLICIDAD OFICIAL

7.- Las políticas arancelarias y cambiarias, las licencias para la importación de papel o equipo periodístico, el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión y la concesión o supresión de publicidad estatal no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas.

Declaración de Chapultepec

La publicidad oficial continúa manejándose de manera unilateral y de forma discrecional. Desde la época del somocismo ningún Gobierno ha logrado remontar el mal. Los recursos públicos son administrados por los gobernantes como si se tratase de su propio peculio. En un

país donde la rendición de cuentas no ha sido pauta de comportamiento, el actual Gobierno no ha sido capaz de aprender las lecciones de la historia. En la década de los ochenta los sandinistas negaron publicidad al diario *La Prensa*. Esa misma medida adoptó el Gobierno de doña Violeta Barrios de Chamorro (1990-1997). Si en algo falló la presidenta Barrios de Chamorro fue en reeditar este comportamiento al no entregar publicidad oficial a los medios sandinistas. Igual ocurrió durante los gobiernos de Arnoldo Alemán (1997-2001) y Enrique Bolaños (2001-2007). Los gobiernos tratan a los medios según se muestren favorables o críticos de su gestión. Como si la existencia de los medios se redujera a alabarles. Esta conducta tiene repercusiones contraproducentes al propiciar la intolerancia y afectar el pluralismo político. Una constante en la historia nacional.

Al reasumir el Gobierno en 2007 el comandante Ortega se creyó que iba a dar un giro sustancial a este comportamiento retrógrado. Se esperaba una rectificación de su parte. Ocurrió todo lo contrario. Más bien profundizó la medida. Desde entonces hasta ahora la pauta publicitaria gubernamental la ha canalizado en su propio provecho. La decisión la asumió desde mediados de 2007. De manera paralela empezó a crear un enorme aparato mediático que todavía no acaba de configurar y cuyos réditos saltan a la vista. La compra de Canal 8, el control accionario de Canal 4, la reapertura de Canal 6 —que se encontraba fuera del aire desde inicios de la Presidencia de Enrique Bolaños— la asignación de la frecuencia de Canal 13 a Maurice y Camila Ortega, hijos de la pareja presidencial y la asignación de la frecuencia de Canal 22 a Difuso, propiedad de Juan Carlos Ortega Murillo, son una muestra de su fortaleza mediática. Un proceso similar ocurre en el campo de la radiodifusión. También en este rubro incrementó el número de emisoras bajo propiedad familiar. Los anuncios elaborados por Difuso, empresa propiedad de Juan Carlos Ortega, son dirigidos masivamente hacia estos medios, como también hacia el conjunto de televisoras y radioemisoras oficiosas.²⁰

20. Página en modificación. Recuperado de <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/110966>

La reiteración de este círculo infernal exige a la brevedad la aprobación de una ley que regule la entrega de la publicidad oficial. Como adelantó con toda lógica la Asociación por los Derechos Civiles de Argentina: «Existen distintas formas de afectar ilegítimamente la libertad de expresión, desde el extremo de su supresión radical mediante actos de censura previa hasta mecanismos menos evidentes, más sutiles y sofisticados de violar este derecho». Una de estas maneras sutiles viene a ser la entrega arbitraria y discrecional de la publicidad oficial, una nueva variante de censura indirecta que limita el ejercicio de la libertad de expresión. Como establece la Declaración de Chapultepec en su artículo 7... «el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión y la concesión o supresión de publicidad estatal no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas». El comandante Ortega ha pasado por alto una declaración a la cual se adhirió y firmó en 2001, mientras participaba como candidato a la Presidencia.²¹

Aparte de las implicaciones negativas para el ejercicio de la libertad de expresión, la importancia de la publicidad oficial obedece a que el Estado forma parte de los grandes anunciantes. Con el agravante de que uno de los secretos mejor guardados en Nicaragua es que hasta ahora se desconocen las cifras que invierte el Gobierno en publicidad. La alianza con el gran capital, elevada a rango constitucional (Artículo 98 Cn. *in fine*), por el comandante Ortega, ha venido a incidir en el otorgamiento que hace de su publicidad la empresa privada. Muchos empresarios se muestran cautos y algunas veces hasta temerosos de conceder publicidad a medios críticos de la gestión de gobierno de su aliado estratégico. Los grandes empresarios no quieren mal disponearse con el mandatario. Distribuyen la publicidad mayoritariamente hacia aquellos medios cuyas políticas no cuestionan al Gobierno. Una rémora que pareciera insalvable. ¿Qué pasó con la decisión contenida en el documento de *Política de Comunicación del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional*? El partido en el poder había adelantado que no habría «favoritismos ni tratos especiales. Todos los

21. Estado de la libertad de expresión en Nicaragua (2007-2008). (2009). *Revista Sala de Prensa*. 112. Recuperado de <http://www.saladeprensa.org/art830.htm>

medios tienen para el gobierno la misma importancia, cada uno desde su ámbito específico de acción. Por tanto, es nuestra convicción que no existen medios de comunicación, ni de primera ni de segunda clase». Al final estas consideraciones quedaron como una declaración de buenas intenciones. Nada más.

En el informe 2010, presentado ante la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), Jaime Chamorro Cardenal, director de *La Prensa*, expuso que hasta ese año, «los radio-periódicos se están acabando poco a poco en Nicaragua, pero mientras un grupo de radios lucha por sobrevivir, las emisoras oficialistas gozan de inversiones millonarias y sus programas se transmiten llenos de anuncios oficiales». Una verdad irrefutable.²² El uso discrecional de la publicidad debe terminar. Sería un paso adelante en la búsqueda de un auténtico pluralismo político, económico y social. La Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció estándares internacionales sobre el tema. Valdría la pena examinarlos y tomarlos en cuenta. Lo lamentable es que no hay visos de cambio y la bancada opositora da la impresión de que no sabe cómo entrarle al tema. Su parálisis resulta preocupante. Mientras no exista una ley que norme la publicidad oficial es difícil que el país logre cierta equidad en la distribución de la publicidad oficial.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Nicaragua cuenta con una de las mejores Leyes de Acceso a la Información Pública (LAIP), en América Latina. Esto no basta.²³ El problema de fondo es el nulo cumplimiento de parte de las esferas de Gobierno. Es probable que su reticencia obedezca a que, habiendo sido aprobada en mayo 2007, esta ley se encontraba en la cañería parlamentaria al momento de asumir el Gobierno. Para su vigencia se

22. Suárez, R. (2010). Radioperiodistas con la cruz a cuestras. *Revista Medios y Mensajes*. Recuperado de <http://revistamediosymensajes.blogspot.com/2010/12/radioperiodistas-con-la-cruz-cuestras.html>

23. Ley de Acceso a la Información Pública. (2007). Managua, Nicaragua. Recuperado de <http://oaip.cancilleria.gob.ni/documentos/alegal/ley621.pdf>

requiere voluntad política. El Gobierno no ha respetado lo establecido en este estatuto jurídico. Nunca ha manifestado voluntad de cumplir sus postulados.

La división ocasionada por los Foros de Periodistas Sandinistas sigue afectando al periodismo nacional y a la sociedad nicaragüense debido a sus efectos adversos en el *derecho a saber*. Desde el regreso al poder el comandante Ortega nunca ha concedido entrevistas a medios y periodistas nicaragüenses. *La Prensa* registra día a día el tiempo que lleva el mandatario en el poder sin atender estas solicitudes. Al domingo 7 de febrero de 2015 llevaba 3311 días sin responder los pedimentos del periodismo nacional. El gobernante se mantiene a buen resguardo de quienes desean preguntarle sobre la ayuda venezolana, la política económica, la creación de un Estado corporativo, las razones para otorgar en términos lesivos para la soberanía nacional la concesión de la construcción del canal interoceánico a Wang Jing, entre otros asuntos.

Periodistas y medios críticos no son invitados ni recibidos en los ministerios de Gobierno. Si algo ha quedado en evidencia es la abierta preferencia por los medios oficiales y oficiosos. Los efectos sobre la libertad de expresión son evidentes. El Gobierno rehúye someterse al escrutinio público. Prefiere el monólogo al diálogo. Las disposiciones contenidas en la LAIP son desconocidas. El centralismo informativo es absoluto. Desean que se escuche una sola voz. La voz del gobernante. Las solicitudes de información al Gobierno central son desechadas.

El silencio alcanza hasta a los funcionarios de Gobierno. El precio que han pagado quienes decidieron hablar ha sido sumamente costoso: fueron echados de sus cargos. El caso más dramático es el de Margine Gutiérrez, despedida abruptamente como directora de Cultura por expresar su desacuerdo en la entrega de dos manuscritos originales de Rubén Darío, nuestro poeta mayor, al comandante Hugo Chávez.²⁴ La política de silenciamiento sigue incólume. La diputada sandinista Xó-

24. Página en modificación. Recuperado de <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/03/27/nacionales/44855>

chitl Ocampo fue despojada de su escaño parlamentario por abstenerse de votar a favor de la concesión onerosa concedida al inversionista chino Wang Jing para la construcción del canal interoceánico.²⁵

Al gobierno poco ha importado completar el tendido de la LAIP. Únicamente ha creado las Oficinas de Acceso a la Información, no así las Oficinas de Coordinación de Acceso a la Información. Sin información vital para tomar decisiones, la ciudadanía nicaragüense camina a tientas. La política gubernamental ha sido calificada como secretista. En todo caso hay que tener presente el enunciado del italiano Norberto Bobbio, quien considera que la democracia es el gobierno público en público. Lo hace a partir de su pleno convencimiento —la realidad de los países democráticos lo evidencia— de que «la sociedad real que subyace en los gobiernos democráticos es pluralista».²⁶ Sin pluralismo político no puede haber pluralidad de medios ni pluralidad de voces.

CONCLUSIÓN

En Nicaragua existe una libertad de expresión condicionada. La creación de su propio aparato mediático por la familia gobernante, el control y entrega parcializada de licencias de radio, televisión y telefonía, la supeditación a sus intereses de dos de las organizaciones gremiales (CPN y UPN), el acaparamiento a su favor de la publicidad oficial, el desconocimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública, la negativa del mandatario de conceder entrevistas, el bozal impuesto a los funcionarios públicos, la exclusión de medios y periodistas en entrevistas y conferencias de prensa en ministerios de Estado, las agresiones físicas contra los periodistas, la existencia de un

25. Enríquez, O. (2013). Separan a diputada de bancada FSLN. *Semanario Confidencial*. Recuperado de <http://www.confidencial.com.ni/archivos/articulo/12415/separan-a-diputada-de-bancada-fs-l-n> 26 Bobbio, N. (1984). *El Futuro de la Democracia*. Recuperado de <http://www.slideshare.net/orlando2403/norberto-bobbioelfuturodelademocracia>

26. Bobbio, N. (1984): «El futuro de la democracia». Recuperado de <http://www.slideshare.net/orlando2403/norberto-bobbioelfuturodelademocracia>

duopolio televisivo, la autocensura y el uso de la Dirección General de Ingresos (DGI), para amedrentar a medios y periodistas, forman parte del conjunto de factores que limitan el ejercicio de la libertad de expresión.

Esta libertad de expresión en Nicaragua continúa asediada por el Gobierno. Medios y periodistas ajenos a su tutela ven acotadas las posibilidades de su pleno ejercicio. Los diferentes métodos utilizados por el Gobierno se han traducido en un freno para su pleno y verdadero ejercicio. En muchas ocasiones el resultado ha sido el cierre de estaciones televisivas locales a petición de los secretarios políticos del FSLN. Una gran mayoría de periodistas ha optado por la autocensura. El mal está presente, casi enquistado en las rutinas de las salas de redacción. Se trata de una de las enfermedades más graves de este país, como justamente la calificó el periodista Carlos F. Chamorro. Sobre todo para la salud de la libertad de expresión.²⁷ Los periodistas temen perder sus espacios o ser víctimas de represalias políticas y económicas. El gobierno sigue mostrándose impermeable a la crítica. Cada vez es menor el número de medios que cuestionan el ejercicio del poder y son muy pocas las personas que quieren hablar en público de temas políticos. La libertad de expresión es un derecho político. Las razones por las que no hablan son de diversa naturaleza. Una de las más visibles es no poner en riesgo sus intereses.

27. Vílchez, D. (2015). «Esta Semana» con los estudiantes de la UCC. Semanario *Confidencial*. Recuperado de <http://www.confidencial.com.ni/articulo/22704/esta-semana-con-los-estudiantes-de-la-ucc>

LA GESTIÓN ECONÓMICA: ¿DESPILFARRO DE OPORTUNIDADES?

Enrique Sáenz

*Eran los mejores tiempos, eran los peores tiempos, la edad de la sabiduría,
el ciclo de la estupidez, la fase de la creencia, la etapa de la incredulidad,
la estación de la Luz, la hora de las Sombras,
era la primavera de la esperanza, el invierno de la desesperación,
lo teníamos todo por delante, nada había frente a nosotros...*

(Charles Dickens, *Historia de dos ciudades*)

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene alcances definidos: hacer accesible a la mayor cantidad de nicaragüenses información que usualmente se oculta, se presenta dispersa, o se distorsiona o se envuelve en lenguaje incomprensible para la mayoría. Aunque se trata de información clave para comprender el día a día de hogares y empresas.

En un contexto en el cual la política oficial es la del secreto, donde los espacios de debate son reducidos y los medios de comunicación independientes acosados y escasos, nuestras pretensiones son modestas y ambiciosas a la vez. Modestas porque nos limitamos a recopilar y organizar datos sobre aspectos económicos y sociales esenciales, y a presentar claves de lectura e interpretación sobre los mismos. No es un trabajo para académicos. Es ambiciosa porque se orienta a un público amplio. Mientras más se contribuya a proporcionar elementos de juicio a los lectores para examinar el presente y apostar por un futuro de cambio, más cerca estaremos del objetivo que nos propusimos.

1. EL PUNTO DE PARTIDA

Al asumir el gobierno en enero de 2007, Daniel Ortega dispuso de un entorno económico externo e interno extremadamente propicio, en contraste con la situación en que asumieron los gobiernos que le precedieron. Dicho entorno se condensó en una frase atribuida al presidente saliente, Enrique Bolaños: «mesa servida».

Algunos elementos de la «mesa servida» son los siguientes:

- Inicio de la vigencia del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, CAFTA,¹ que posibilitó un horizonte estable a la apertura del mercado norteamericano.
- Reducción sustancial del endeudamiento externo como resultado del ingreso a la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados, HIPC.
- Flujos sostenidos de cooperación internacional al desarrollo, tanto de organizaciones internacionales como de caracterizados donantes bilaterales. Entre los programas de cooperación destaca la participación de Nicaragua en la Cuenta Reto del Milenio, financiada por Estados Unidos.
- Equilibrios macroeconómicos básicos, incluyendo las cuentas fiscales (superávit fiscal después de donaciones, equivalente al 0.7% del PIB).²
- Una cartera de proyectos, principalmente de infraestructura, en vías de financiación, tales como las carreteras «Acoyapa-San Carlos», «Guayacán-Jinotega», «Chinandega-Guasaule».
- Tasas de crecimiento económico sostenido que alcanzaron un promedio superior al 4% en los tres años previos al ascenso de Ortega.

1. El DR-CAFTA: *Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement*, en inglés

2. FUNIDES. «Evolución económica de Nicaragua. ¿En qué condiciones recibe cada Presidente el país?».

- Dinamismo de las exportaciones, la cuales se expandieron en esos mismos años a una tasa promedio del 20% anual.

A todo lo anterior se suma el formidable impulso de la cooperación petrolera venezolana. El acuerdo suscrito entre Venezuela y Nicaragua aseguraba el suministro, en condiciones concesionales, de la totalidad de los requerimientos de petróleo: el cincuenta por ciento del costo de cada barril de hidrocarburos se pagaría en el plazo de 90 días y el otro 50% se transformaba en un crédito a 25 años de plazo, con una tasa de interés anual del 2%.³

El favorable marco esbozado, que en sus expresiones básicas se prolongó durante la mayor parte de la década, permitió a Ortega imponer una matriz económica que fue presentada como exitosa pero que, a la postre, por las contradicciones y carencias inherentes a la misma, se encuentra ahora en un declive muy difícil de revertir. La consecuencia más amarga de esa dinámica es la pérdida de una inmejorable oportunidad para que el país avanzara en su desarrollo económico y social. La más pesada es un legado que por hoy suma 10 600 millones de dólares de deuda externa total.

A fin de situar el contexto y guardar las proporciones, es importante anotar algunos datos básicos del país: su extensión territorial es de 130 mil kilómetros cuadrados y su población 6.3 millones de habitantes.

El Producto Interno Bruto —después de dos revisiones de las cuentas nacionales y un severo cuestionamiento a la consistencia de los cambios por parte de economistas independientes— oficialmente se estimó 12 692 millones de dólares, al concluir el 2015, con un PIB per cápita de 2027 dólares.⁴

3. Acuerdo de Cooperación Energética PETROCARIBE entre el Gobierno de la República de Nicaragua y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.

4. Banco Central de Nicaragua. «Nicaragua en Cifras 2015».

El número de empresas que operan en el sector formal en el 2015 fue de 32.738. El 86% del tejido empresarial formal se clasifica como pequeñas (menos de 30 trabajadores); el 10% medianas (entre 30 y 100 trabajadores) y el resto (4%) se clasifican como grandes. El total de empresas afiliadas al Instituto de Seguridad Social emplea a 773 mil trabajadores,⁵ un porcentaje ligeramente superior al 20% de la Población Económicamente Activa (vale mencionar que el Banco Central en sus informes más recientes excluyó toda referencia al subempleo, a la economía informal, a la Población Económicamente Activa, y demás datos relevantes del mercado laboral, con excepción del número de trabajadores afiliados al INSS).

Sin embargo, la informalidad empresarial es elevadísima. Un reciente estudio⁶ estima que el 88% de las empresas se encuentran en la «informalidad total».

El monto total de las exportaciones FOB en el 2015 fue de 2420 millones de dólares en mercancías. Los principales productos de exportación son: carne, oro, café, azúcar, lácteos, maní y ganado en pie. El principal socio comercial es Estados Unidos.

La vulnerabilidad de la economía se expresa tanto en el elevado grado de exposición de sus exportaciones —principalmente materias primas— a los precios internacionales, como en la fragilidad de sus equilibrios macroeconómicos, dada su dependencia de los flujos externos y su estrecha subordinación a la evolución de la economía norteamericana.

Por su posición geográfica, el territorio nicaragüense se encuentra también amenazado por la recurrencia de fenómenos naturales destructivos (erupciones volcánicas, inundaciones, terremotos, huracanes, sequías).

5. Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. *Anuario Estadístico 2015*.

6. Consejo Superior de la Empresa Privada, OIT y FUNIDES: Encuesta de empresas sostenibles Nicaragua 2015.

Con base en esta descripción inicial, el presente capítulo examina las características, evolución, situación actual y perspectivas de la economía nicaragüense al cerrarse una década de gobierno de Daniel Ortega.

2. ALIANZAS POLÍTICAS Y POLÍTICAS ECONÓMICAS

Con seguridad, una de las características más resaltantes de la gestión económica del régimen es su correspondencia con las disciplinas básicas preconizadas por el Fondo Monetario Internacional. En efecto, en agudo contraste con el discurso oficial —sesgado por las denuncias retóricas al «capitalismo salvaje» y a los «gobiernos neoliberales»—, se siguieron aplicando, talvez con mayor rigor, las mismas políticas de los gobiernos predecesores. Hagamos un breve repaso:

- El deslizamiento cambiario, a un ritmo de devaluación preprogramado anual del 5% en relación al dólar, se mantiene de manera consistente como manifestación clave de la *política cambiaria*. Esto provoca la existencia de tres monedas con implicaciones desiguales para los agentes económicos: el córdoba corriente, el dólar y el córdoba «con mantenimiento de valor».
- La apertura comercial encuentra su indicador más destacable en la aplicación del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, preservando a este país como principal socio comercial. Pero también se han suscrito acuerdos comerciales con otras regiones y países. El Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea es uno de ellos.
- En materia financiera, la apertura externa se traduce en una política sostenida de atracción de inversiones extranjeras y en la desregulación del sistema financiero local.
- La política crediticia, por su parte, se sujeta a estrictos parámetros de control monetario mientras las tasas de interés y la orientación del crédito queda en manos irrestrictas del oligopolio bancario, que le permiten imponer las tasas de intermediación más altas de Centroamérica. La banca privada nicaragüense registra márgenes de rentabilidad sustancialmente mayores que sus pares del área, incluyendo Costa Rica y Panamá.

- La contención de la «masa salarial» se aplica con inflexible disciplina. De hecho, el abaratamiento de la mano de obra es uno de los pilares de la estrategia económica en ejecución. La política laboral se complementa, además, con el rígido control político de las organizaciones sindicales y la desregulación difusa del mercado laboral, que se traduce en la tercerización indiscriminada y en la cada vez más desproporcionada masa de trabajadores ocupados en la economía informal (más del 80% de acuerdo a la última cifra publicada por el Banco Central). Otras estimaciones la colocan por encima del 70% (FIDEG).
- Dos características resaltan de la política fiscal. De un lado, la disciplina en el gasto público que posibilita —y este es un resultado positivo— niveles de déficit fiscal muy reducidos. De otro, la prevalencia de un régimen impositivo regresivo. Las más recientes reformas a la denominada Ley de Concertación Tributaria contienen una disposición que simboliza la naturaleza del marco tributario: se exoneraron los yates, helicópteros y salmón rosado, y se extendió de manera indefinida el plazo de las exoneraciones que benefician a sectores empresariales; pero se amplió la cobertura del Impuesto al Valor Agregado para gravar artículos como pechuga de pollo y otros bienes de consumo básico que se encontraban exonerados. Las leyes fiscales son concertadas en privado entre representantes gubernamentales y representantes de la cúpula empresarial y luego cumplen un trámite de aprobación protocolaria en la asamblea legislativa.
- Implementación de un conjunto de programas sociales que cumplen el papel principal de mitigar los impactos más perversos de las políticas económicas, al igual que ocurría con los viejos programas de ajustes estructural.

A más de un cuarto de siglo de distancia, el gobierno de Ortega sigue fiel al vapulteo «Consenso de Washington».

La lógica política de este menú de lineamientos económicos, de corte netamente neoliberal, se encuentra asociada a dos hechos: el

núcleo gobernante se transformó, gracias a la apropiación privada de los beneficios de la cooperación petrolera venezolana, en uno de los principales grupos económicos del país y, como tal, genuinamente interesado en la aplicación de políticas económicas proclives a la concentración de capitales.

Por otro lado, la estrecha alianza del grupo gobernante con los sectores económicamente más poderosos del país supone la adopción de políticas favorecedoras de la concentración. Esa alianza con la cúpula empresarial y el oligopolio bancario, a su vez posibilitó la imposición de un orden político que se caracteriza por el desmantelamiento de la institucionalidad democrática, un rígido control social y rasgos definidamente dictatoriales.

3. EL DESEMPEÑO ECONÓMICO

La aplicación consistente de las políticas descritas ha generado luces y sombras. El primer rasgo a resaltar en el desenvolvimiento económico del país es el crecimiento sostenido, a tasas que se comparan ventajosamente con sus vecinos centroamericanos. En efecto, el Producto Interno Bruto del país creció a tasas superiores al 4% en los últimos años, siguiendo la tendencia de años precedentes. Este crecimiento económico fue acompañado con niveles de inflación relativamente bajos.

En particular, corresponde resaltar los factores siguientes explicativos del positivo desempeño macroeconómico:

- Dinamismo en las exportaciones como resultado de altos precios de los principales productos y volúmenes crecientes ante la apertura de mercados.
- Flujos ascendentes de remesas familiares, que representan aproximadamente el 10% del Producto Interno Bruto.
- Cooperación internacional sostenida, la cual descansó en una primera etapa en donaciones y créditos blandos de donantes bilaterales tradicionales. En una segunda etapa los créditos provenientes de las instituciones financieras

multilaterales, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, pasaron a desempeñar el papel más significativo.

- La cuantiosa cooperación petrolera venezolana, generó efectos provechosos tanto en las cuentas externas, como en las tasas de inversión y en el dinamismo exportador. Por su trascendencia, en el apartado siguiente se detallan los alcances e implicaciones de esta cooperación.

Este desempeño ha sido acompañado por un formidable aparato de propaganda en el cual los principales voceros son los dirigentes de la cúpula empresarial, con el aval de organismos financieros internacionales. El «éxito» económico y los «logros sociales» sirvieron de mampara para cubrir el sistemático desmantelamiento de la institucionalidad democrática del país.

El éxito de la campaña de propaganda se expresa en la opinión generalizada sobre el «extraordinario» crecimiento económico alcanzado durante el Gobierno de Ortega. Esta opinión es repetida incluso por algunas organizaciones internacionales. Sin embargo, tal como se demuestra en el capítulo I, se deja de lado un hecho contundente: la tasa promedio de crecimiento de los 9 años precedentes fue mayor (3.87%) al compararla con los 9 años de Gobierno de Ortega (3.82%). Ello a pesar del extremadamente positivo entorno externo e interno que favoreció a Ortega.

Pero los vientos en popa dejaron de soplar. Tal como se explicará más adelante, la cooperación petrolera venezolana se desploma. Las exportaciones se pasmaron. De 2680 millones de dólares en 2012 pasaron a 2400 millones en 2015 y se anticipa un nuevo desplome en 2016.

Por otra parte, uno de los ejes de la propaganda oficial se centró en los denominados megaproyectos, que alentaron expectativas de sectores empresariales locales e internacionales y alimentaron las esperanzas de la población sobre mejoras inminentes en sus condiciones de vida.

El canal interoceánico; la refinería «El Supremo Sueño de Bolívar»; el puerto de aguas profundas en el litoral Caribe, un satélite para colocarse a tono con las tecnologías del siglo XXI; el restablecimiento del cultivo de algodón, como en las doradas décadas de los sesenta y setenta, aunque esta vez brotarían con motas de colores por uso de biotecnología, para pasar luego directo a las hilanderías; un programa de riego masivo por toda la planicie del Pacífico... quedaron, hasta hoy, como delirios, o como deliberada política ilusionista destinada a los sectores más incautos.

4. LA COOPERACIÓN VENEZOLANA

La clave para interpretar el régimen político, económico y social impuesto por el gobierno de Ortega a lo largo de sus diez años de ejercicio reside en la cooperación petrolera venezolana. Puede afirmarse que esa cooperación, y la manera fraudulenta en que se ha gestionado, fue la palanca decisiva para que Ortega conformara, desde el poder, un potente grupo económico y se instalara a las puertas de inaugurar una dinastía en pleno siglo XXI.

Repasemos los hechos.

Al asumir la presidencia, en enero de 2007, el primer acto de gobierno de Daniel Ortega fue suscribir el acuerdo de incorporación al ALBA (Alianza Bolivariana para América). Esta incorporación permitió la suscripción de un convenio internacional, en el marco de PETROCARIBE.⁷ Mediante este acuerdo, el gobierno de Venezuela asumía el compromiso de abastecer a Nicaragua la totalidad de sus necesidades de petróleo o combustibles, bajo las siguientes condiciones: El 50% del valor de cada suministro debía pagarse en un plazo de 90 días y el otro 50% se pagaría en un plazo de 25 años, con dos años de gracia y 2% de interés.

7. Asamblea Nacional de Nicaragua. Decreto de Aprobación del Acuerdo de Cooperación Energética PETROCARIBE entre el Gobierno de la República de Nicaragua y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.

Después de algunos titubeos iniciales en cuanto a la modalidad concreta a utilizar, las autoridades designadas por ambos gobiernos para gestionar la aplicación del acuerdo optaron por un camino *ad hoc*, al margen del Convenio, que se resume así: La empresa pública nicaragüense importadora de hidrocarburos, PETRONIC, presuntamente cancela a PDVSA (Petróleos de Venezuela), en el plazo de 90 días, la totalidad de las importaciones de hidrocarburos. Por su parte, PDVSA, por *decisión unilateral* otorga un crédito por el 50% de la factura a una cooperativa nicaragüense denominada CARUNA (Caja Rural Nacional, una antigua cooperativa controlada por el Frente Sandinista), en los mismos términos contenidos en el convenio intergubernamental.

En otras palabras, mediante una transacción privada entre PDVSA y CARUNA se otorga un crédito cuantioso en las mismas condiciones fijadas en el convenio intergubernamental, pero al margen de dicho convenio.

¿Cuál es la razón de este subterfugio?

Posibilitar que los beneficios de la cooperación venezolana se apropien y se utilicen «privadamente», bajo los designios de Daniel Ortega, quien controla toda la maraña de agentes que participan en la operación. De esta manera se eludía la obligación legal de incorporar dichos fondos en el presupuesto general de la República de Nicaragua.

Bajo esta modalidad «privada» los flujos de la cooperación venezolana se reflejan en el cuadro siguiente:⁸

Los datos del cuadro muestran que Ortega y sus operadores, al cerrar 2015, se apropiaron de 4440 millones de dólares, una suma colosal para ser gestionada privadamente en una economía del tamaño de la nicaragüense. El peso de estos fondos, disponibles en efectivo, sin ningún escrutinio público, es natural que tuvieran —y tengan— un

8. Banco Central de Nicaragua: *Informe de Cooperación Oficial Externa* 2015.

significativo impacto político, económico y social. Para darnos una idea de la significación relativa de estas magnitudes considérese que en 2013 la cooperación petrolera representó el 34% de las recaudaciones fiscales del Estado y el 23% de los ingresos por exportaciones.

En términos generales, una parte de este dinero, estimada en el 62% del total, se destinó a lo que el Fondo Monetario Internacional denominó proyectos «de lucro»;⁹ otra parte se destinó a financiar un conjunto de programas de asistencia social, calificados por distintos expertos de «clientelares». Un tercer destino se transfigura, después de sufrir una metamorfosis financiera, como «Inversión Extranjera Directa» por un monto que supera los 800 millones de dólares.

En el plano de la asignación y administración, los fondos se canalizan y transitan por un entramado de empresas que tienen como referente principal a ALBANISA (una empresa mixta formada por PDVSA y PETRONIC).

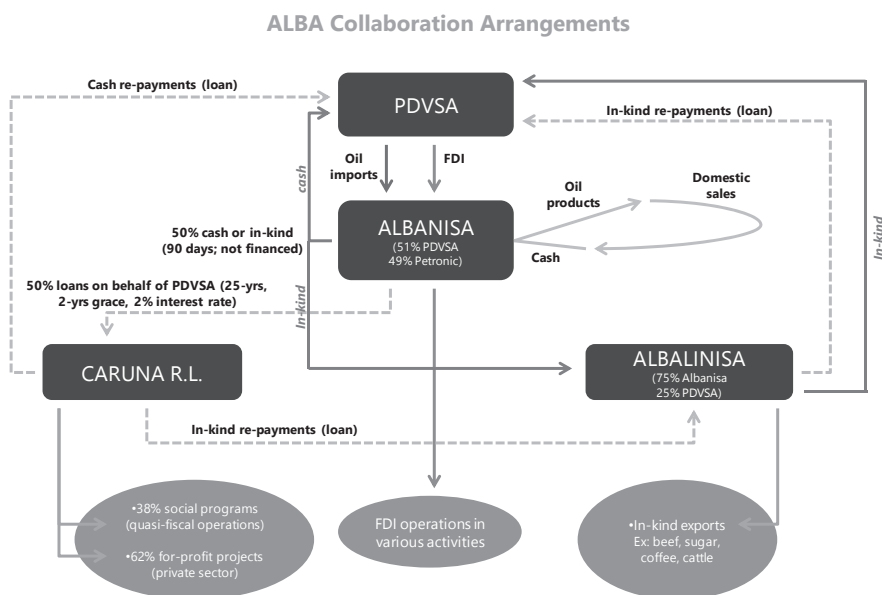
Cooperación venezolana en el marco del ALBA-TCP (Millones de dólares)								
Conceptos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	461.1	484.5	533.0	577.7	728.7	681.2	619.6	381.0
Excluyendo Inversión Extranjera	329.1	337.5	522.0	564.3	555.7	586.1	435.6	309.4
1. Prestamos	305.1	282.1	522.0	564.3	555.7	586.1	435.6	309.4
PDVSA	292.1	277.5	522.0	557.6	550.7	585.5	435.6	306.8
Bandes	13.0	4.6	0.0	6.7	5.0	0.6	0.0	2.6
2. Donaciones	24.0	55.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Inversión Extranjera Directa	132.0	147.0	11.0	13.4	173.0	95.1	184.0	71.6
Refinería	32.5	4.0	11.0	12.9	115.0	45.6	91.7	54.2
Generación eléctrica	99.5	143.0	0.0	0.0	56.0	30.0	88.7	17.4
Otros	0.0	0.0	0.0	0.5	2.0	19.5	3.6	0.0

p/: preliminar

Fuente: Albanisa y Albacaruna

9. Fondo Monetario Internacional. *Nicaragua, Staff Report for the 2013 Article IV Consultation*.

El FMI¹⁰ dibujó los flujos y reflujos en el diagrama siguiente:



La publicación nicaragüense *Confidencial*¹¹ obtuvo documentos internos de ALBANISA que revelan la calidad de la gestión de los caudales. A continuación se mencionan las principales empresas integrantes del conglomerado:

- **Alba Caruna.** Antes de 2007 era una precaria cooperativa que sobrevivía apuradamente gracias a la cooperación internacional. Pasó a desempeñar un papel clave en el trasiego de los fondos, adoptando incluso el papel de prestamista del Estado. El Instituto Nicaragüense de Energía, por ejemplo, contrajo una deuda por 200 millones de dólares con CARUNA, al igual que algunas empresas públicas, como la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos, ENABAS, y la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, ENACAL.

10. Fondo Monetario Internacional. *Idem*.

11. *Confidencial*: «La alcancía de Albanisa» (9 de abril de 2016). «Una pulpería de negocios» (11 de abril de 2016).

- **Alba Depósitos, llamada Unidad de Comercio y Suministros**, es la encargada del monopolio de las importaciones, almacenamiento y distribución de petróleo y derivados.
- **Alba Generación**. Se estableció a partir de unas plantas térmicas otorgadas por Hugo Chávez, las cuales primero figuraron como préstamo y después aparecieron como inversión extranjera. La empresa creció con nuevas inversiones que incluyen generadoras de energía eólica. Esta empresa es una de las principales generadoras de energía eléctrica del país, con una capacidad instalada de 316 megavatios. La capacidad instalada nacional es de poco más de 1000 megavatios.
- **El Supremo Sueño de Bolívar**. El proyecto consistía en establecer un complejo industrial cuyo centro era una refinería, con una inversión total de casi 6000 millones de dólares. La refinería quedó en aspiración y el alcance se redujo a una planta de almacenamiento y distribución de hidrocarburos.
- **Albalinisa** son las siglas de Alba Alimentos. Esta empresa monopolizaba las exportaciones de bienes de Nicaragua hacia Venezuela y rápidamente se convirtió en una de las mayores empresas exportadoras del país. Su crecimiento fue tan vertiginoso que el CETREX (Centro Nicaragüense de Trámites de Exportación), institución pública que ofrece datos sobre exportaciones, clausuró el suministro de información sobre los negocios de Albalinisa para ocultar la magnitud de su auge financiero. Su función era comprar a productores y empresas locales los productos que después exportaba a Venezuela: frijoles, azúcar, carne, ganado, café, entre otros. Su punto culminante lo alcanzó en 2012 cuando exportó más de 400 millones de dólares.
- **Alba Equipos, conocida también por ECONSA**, Empresa de Servicios y Construcción de Obras. La empresa fue diseñada como el brazo constructor de las infraestructuras del conglomerado de las empresas Alba.

- **Alba Forestal.** Su negocio es la madera. Y son múltiples las voces que señalan a esta empresa como responsable de cortes de madera en áreas protegidas.
- **El Banco Corporativo**, cuya sigla es BANCORP. Si bien está autorizado para captar ahorros y otorgar créditos, su función hasta ahora se ha limitado a actuar como agente de las operaciones del conglomerado.

Confidencial tuvo acceso a los planes de negocios, los cuales incluyen los más disparatados y extravagantes proyectos, como la producción de gusanos de seda. Como evidencia de la «visión» con que se administró la fortuna se mencionan algunos emprendimientos:¹²

Alba Infraestructuras
 Airways Nicaragua (y Blue Panorama)
 Alba Equipos (Econsa)
 Alba Telecom
 Alba Agropecuaria
 Alba Multiservicios (aseguradora y gestor aduanero)
 Alba Transporte
 Ciessb (refinería y oleoducto)
 Hotel (Seminole)
 Proyecto Vilwi (Bilwi)
 Alba Seguridad Física
 Alba Forestal
 Alba Generación
 Distribuidora de Combustibles en Miramar
 Comercio y Suministro
 Centro Financiero del ALBA
 Banco Corporativo
 Cidar (arroz)
 Consultora S.A.

12. Lista parcial de empresas de Albanisa y proyectos de negocios publicada por *Confidencial* en los reportajes citados.

Albanet
Displutosa
Stotti: informática: telefonía IP, Internet y telefonía móvil
Editronic (imprensa)
Hotel La Roca (Edén Pastora)
Hostal Guardabarranco Matadero (Matagalpa)
Vista Development
Disnorte-Dissur (Alquiler de oficinas)
Matadero en El Rama
Algodón en Chinandega
Autódromo en Managua
Matecsa
Alimentos para cerdos y aves
Granja porcina
Plátanos en Rivas
Soya
Arroz en Finca Santa Marta
Petrocasas
KAIA Proyectos (Vivero)
KAIA Proyectos (Gusano de seda)
Engorde de tilapia
Mina Mayela Piedras canteras en Las Banderas
Leche UHT
Palma Africana
Tecnotekkne
Coopradiles
ALBA Plastinic
Combustibles en El Bluff
Préstamos a Cecocafen
Siembra de yuca
Siembra de caña
ProSoya con socios argentinos
Harina de maíz
Coopealba (Acopio de leche, en Acoyapa)

Proyecto lácteo en Matiguas
Casa del maíz
Corpus Christie (Casas en Somotillo)
Compra y distribución de maquinaria y equipos agrícolas
Hospital
Café Robusta
Lanicsa: taller y repuestos de Lada

En términos prácticos, la gestión de los fondos se expresa en el encadenamiento siguiente: El presidente de PETRONIC es vicepresidente de Albanisa y, a la vez, tesorero del Frente Sandinista.

Más allá de los aspectos propiamente financieros y empresariales, la cooperación venezolana desplegó implicaciones en varias esferas:

- **En la esfera política.** Ortega ganó la presidencia en 2006 con el 38% de los votos, lo que en materia parlamentaria significó que la representación del Frente Sandinista fuera minoritaria en la Asamblea Nacional. Los recursos públicos y la abundante disponibilidad de los petrodólares abrieron amplios espacios a la cooptación y a los sobornos de diputados electos por partidos opositores. Así, a mediados de su período presidencial Ortega ya no necesitaba la sociedad con el caudillo liberal Arnoldo Alemán para controlar la Asamblea Nacional. Podía controlar, por sí solo, el Poder Legislativo, que es el órgano competente para elegir a los funcionarios de los otros poderes del Estado.¹³ Por esta vía logró copar la totalidad de los poderes públicos y aprobar las leyes adecuadas a sus designios de concentración de poder y fraguar flagrantes fraudes electorales.
- **En la esfera de la cooperación internacional.** En correspondencia con sus déficits crónicos en Balanza de Pagos y los reza-

13. En el capítulo I se explica cómo Ortega, siendo minoría, gobernó con el respaldo mayoritario de la Asamblea Nacional gracias al apoyo de la bancada del Partido Liberal Constitucionalista, controlada por el expresidente Arnoldo Alemán.

gos de distinto orden en materia económica y social, Nicaragua ha sido por décadas un receptor tradicional de flujos considerables de cooperación internacional. Algunos años encabezó la lista de mayores receptores per cápita de América Latina y aun a nivel mundial. También, en determinados períodos, el país fue declarado socio prioritario por donantes bilaterales caracterizados, principalmente europeos. Las magnitudes de esos flujos de cooperación tradicional, las modalidades de aplicación y las condiciones del país convirtieron a la comunidad cooperante en un importante actor político, económico y social en el país. Así, la comunidad internacional cumplió como moderador y a veces como balance en la dinámica política interna del país.

Esta gestión se manifestó en promover espacios de diálogo, apoyar el fortalecimiento orgánico de la sociedad civil, contribuir a procesos electorales, combatir la corrupción, favorecer la independencia en la administración de justicia, para mencionar algunos campos.

La disponibilidad de los recursos de origen venezolano permitió al gobierno relativizar la importancia de la cooperación tradicional, fundamentalmente de Estados Unidos, del sistema de Naciones Unidas y de la cooperación Europea, eliminando así un factor de contención política. Para citar un ejemplo: con el argumento de que en las elecciones municipales del 2008 se cometió un flagrante fraude electoral, la administración norteamericana canceló la participación de Nicaragua en la Cuenta Reto del Milenio, que representaba 175 millones de dólares por 5 años (cerca de 70 millones se encontraban pendientes de desembolso, además de una segunda fase por un monto significativo adicional). La Unión Europea canceló sus programas de apoyo presupuestario. Sin embargo, el impacto de esas medidas resultó irrelevante toda vez que el gobierno rápidamente pudo compensarlo con los fondos venezolanos y desembolsos de las instituciones financieras multilaterales.¹⁴

14. Ver apartado 5 del presente capítulo: «El papel de las Instituciones Financieras Multilaterales».

De paso, el retiro de la cooperación tradicional debilitó a las organizaciones de la sociedad civil, las cuales se encontraban en un incipiente estado de desarrollo y con una alta dependencia de financiamiento externo. Por consiguiente, un actor que mostraba potenciales en el campo de la acción ciudadana quedó severamente mutilado.

- **En la esfera de la clientela política.** Una parte de los fondos de la cooperación venezolana se destinó a financiar programas sociales focalizados con criterios partidarios o políticos. Ello permitió al régimen afianzar la lealtad de sus propios adherentes y, ante la escasez de oportunidades de empleo o mejoras económicas, cultivar con campañas asistencialistas una «clientela» que se beneficia de programas tales como Usura Cero (pequeños créditos), Calles para el Pueblo (mejoramiento de barrios), Hambre Cero (principalmente entregas de «animales de patio»), Plan Techo (provisión de láminas de zinc). La propaganda alrededor de estos programas, en combinación con los presuntos éxitos económicos facilitó a Ortega mostrarse como un gobernante eficaz.
- **En la esfera de los medios de comunicación.** Uno de los principales instrumentos de control político es la monopolización de los medios de comunicación. El régimen se hizo con el control de la mayoría de los medios televisivos, radiales y escritos mediante la compra directa en operaciones comerciales. Un capítulo del libro está dedicado a caracterizar la situación de los medios de comunicación.
- **En la esfera del comercio exterior.** Hasta muy recientemente, mediante una documentación¹⁵ de PDVSA obtenida por la publicación *Confidencial*¹⁶ se conocieron con mayor detalle los alcances de la dimensión comercial de las relaciones

15. Nota: El autor del presente capítulo tuvo acceso a la documentación obtenida por *Confidencial*.

16. *Confidencial*: «PDVSA dijo no al negocio de Caruna» (15 de agosto de 2016).

con Venezuela. El esquema ha funcionado de la manera siguiente: por arreglos subterráneos entre los operadores de la relación nica-venezolana, el 50% del costo de los suministros que debía pagarse en el plazo de 90 días nunca se pagó en efectivo. Se utilizó un mecanismo contemplado en el Convenio para la denominada deuda de largo plazo: pago en especie mediante la exportación de productos como café, azúcar, ganado, carne, entre otros. El volumen y dinamismo de estas exportaciones transformaron rápidamente a Venezuela en el segundo socio comercial de Nicaragua, después de Estados Unidos. Pero, además, generó otros frutos jugosos: dado que la compensación se aplicó a la deuda de corto plazo, Nicaragua no desembolsaba un solo dólar por sus importaciones de petróleo, lo que fortalecía los balances macroeconómicos, a la par que se alimentaba la actividad económica e ingresos en los sectores exportadores.

Pero no todo son buenas noticias. Con el desplome de los precios del petróleo y la crisis económica y política de Venezuela llegaron tiempos aciagos. Los flujos de ingresos se desplomaron, las virtuosas relaciones comerciales se evaporaron... y llegó el momento de cancelar en efectivo la factura de suministros. Comenzaron los vencimientos de la deuda y el país ahora está ante el amenazante escenario de una deuda petrolera que supera los 3500 millones de dólares.

¿Quién pagará esa deuda? La discusión por ahora está abierta. El gobierno de Venezuela exigió que CARUNA transfiriera sus activos y pasivos a ALBANISA, para asegurarse alguna garantía, mientras PDVSA transfirió al Banco Central de Venezuela sus acreencias sobre Nicaragua.

Obviamente el objetivo del gobierno venezolano es transformar en «deuda soberana», esto es, respaldada por el Estado nicaragüense, los flujos transferidos y apropiados de manera fraudulenta mediante el contubernio de operadores oficiales venezolanos y nicaragüenses. Sin embargo, mal podría un gobierno responsable reconocer la legitimidad de esta deuda y descargar sobre las frágiles bases de la economía nicaragüense las consecuencias de un fraude cometido, ante todo, por

autoridades venezolanas con fondos públicos venezolanos.

El aferramiento de Ortega al poder y sus pretensiones de heredarlo a su familia de ninguna manera pueden deslindarse del afán de seguir disfrutando impunemente de los beneficios acumulados.

Los papeles de PDVSA levantan el telón sobre la gestión fraudulenta de lado y lado. Enseñan que parte de los suministros en bienes no provenían de Nicaragua, sino que llegaban a Venezuela por vía de triangulación, esto es, adquisiciones en Brasil, Guatemala y otros países ingresaban a Venezuela como exportaciones provenientes de Nicaragua. Además, en violación a prohibición expresa consignada en el Convenio, Nicaragua se transformó en exportador de hidrocarburos al resto de Centroamérica. Por si algo faltara, esta compensación por la vía de exportaciones de bienes se aplicó, en contravención al Convenio, a la deuda de corto plazo. En otras palabras, Nicaragua, como mencionamos antes, no desembolsó un solo dólar por sus importaciones de petróleo.

5. EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS MULTILATERALES (IFI'S)

Por las implicaciones, incluso políticas, del papel cumplido por las IFIS, es importante dejar reseñados algunos datos. Funcionarios de Instituciones Financieras Multilaterales han mostrado una extraña locuacidad al referirse a Nicaragua. Aquí algunos ejemplos:

- *Nicaragua es un país ejemplar que ha tenido una muy buena mezcla de crecimiento económico en los últimos años con progreso en áreas sociales, disminución de pobreza, disminución de las desigualdades, entonces creemos que es algo que los países miembros pueden aprovechar de su visita en Nicaragua.* (Declaraciones de Carlos Felipe Jaramillo, director del Banco Mundial para Centroamérica y El Caribe,¹⁷ en julio de 2013).

17. <http://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:11092-nicaragua-es-un-pais-ejemplar-en-crecimiento-economico-y-areas-sociales>

- *Durante los dos últimos años el gobierno de Nicaragua ha manejado correctamente la economía a través de reformas económicas y también de las políticas macroeconómicas, las políticas de inversión de capital privado, al tiempo que han venido protegiendo el bienestar de los sectores más vulnerables de la población y todas estas son políticas muy positivas que deben servir de ejemplo para los otros países de la región.* (Declaraciones de Min Zhu, subdirector gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI),¹⁸ en marzo de 2015).
- *Uno de los factores que ha hecho duplicar los fondos para Nicaragua ha sido que el Gobierno ha demostrado capacidad de administración y ejecución de los recursos, y las prioridades establecidas en cuanto a la reducción de la pobreza. Es muy importante que revisemos cómo el BID pueda seguir apoyando a Nicaragua* (Declaraciones de Daniel Zelikow, vicepresidente ejecutivo del BID).¹⁹

Las declaraciones mencionadas no han tenido solamente un valor retórico. Se encuentran firmemente respaldadas por la magnitud de recursos que estas instituciones han canalizado al país.

Créditos al sector público (en millones de dólares)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AIF/BM	53.7	28.4	66.8	36.7	30.5	27.8	38.9	27.9	37.8
BCIE	4.8	3.8	15.8	41.1	38.3	41.0	69.5	96.5	113.7
BID	113.7	88.2	152.7	147.8	154.7	168.4	154.7	169.6	207.2
FMI	18.6	28.9	202.4	19.6	17.8	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	190.8	149.3	437.7	245.2	241.3	237.2	263.1	294.0	358.7

* Banco Central de Nicaragua. Informe de Cooperación Oficial Externa, 2015.

18. <http://www.lajornadanet.com/diario/archivo/2015/marzo/5/3.php>

19. <http://www.lavozdelsandinismo.com/nicaragua/2010-01-26/incrementaran-recursos-del-banco-interamericano-de-desarrollo-para-nicaragua/>

Créditos de las IFIS al sector privado (millones de dólares)*

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
123.4	210.4	126.5	155.0	143.4	170.3	151.5	111.7

* Banco Central de Nicaragua. Informe de Cooperación Oficial Externa, 2015.

En definitiva, los volúmenes y las modalidades de la asistencia financiera de las instituciones financieras multilaterales han sido funcionales a la instauración del modelo político, económico y social del régimen, y complementarios a la cooperación venezolana.

Un año emblemático es 2009, cuando Estados Unidos canceló la participación de Nicaragua en la Cuenta Reto del Milenio, y la Unión Europea canceló los fondos de apoyo presupuestario a causa del fraude electoral cometido en las elecciones municipales de 2008. En cambio, las Instituciones Financieras Multilaterales canalizaron casi 600 millones de dólares ese mismo año. Probablemente, ese año marcó un punto de quiebre en los cálculos del régimen en cuanto a los costos internacionales, políticos y económicos, de avanzar en la imposición de un modelo autoritario.

El siguiente cuadro refleja la evolución inversa entre los flujos provenientes de la cooperación tradicional y las corrientes originadas en las Instituciones Financieras Multilaterales.

Recursos dirigidos al sector público*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bilaterales	304.5	296.7	253.8	195.2	158.9	154.3	127.0	97.8	74.9
Multi-laterales	348.6	231.9	515.8	323.1	334.6	339.7	379.0	420.7	455.8
Total	653.1	528.5	769.6	518.3	493.5	485.0	505.9	518.5	530.7

* Banco Central de Nicaragua. Informe de Cooperación Oficial Externa, 2015.

Es pertinente anotar que el Fondo Monetario Internacional desmanteló su representación en Managua, en razón del «éxito que ha tenido Nicaragua en mantener la estabilidad macroeconómica y el

crecimiento desde la conclusión del programa de Servicio de Crédito Ampliado en 2011».²⁰

En algún momento estas instituciones deberán explicar su complacencia con los déficits y carencias estructurales de la economía nicaragüense, en adición al incentivo perverso para la consolidación de un modelo político autoritario.

6. ¿OPORTUNIDAD PERDIDA O APROVECHADA?

Como puede observarse en el cuadro siguiente, la economía nicaragüense fue alimentada desde el exterior por un promedio superior a los 2000 millones de dólares anuales. 20 000 millones de dólares en 9 años. Una suma a todas luces exorbitante si tenemos en cuenta los ingresos por exportaciones (2400 millones de dólares en 2015) o la magnitud del Producto Interno Bruto (12 700 millones de dólares).

COOPERACIÓN EXTERNA - REMESAS - PIB 2007 / 2015²¹

AÑO	COOP. EXTERNA	REMESAS	TOTAL	PIB	%/PIB
2007	1068.9	739.6	1808.5	5662	31.94
2008	1253.7	818.1	2071.8	6372.3	32.51
2009	1364.9	768.4	2133.3	6213.8	34.33
2010	1336.9	822.8	2159.7	6590.6	32.77
2011	1457.1	911.6	2368.7	9898.6	23.93
2012	1380.6	1014.2	2394.8	10460.9	22.89
2013	1297	1077.7	2374.7	10874.7	21.84
2014	1148.6	1135.8	2284.4	11790.2	19.38
2015	1106.7	1193.4	2300.1	12692.5	18.12
TOTAL	11414.4	8481.6	19896	80555.6	24.70

20. Fondo Monetario Internacional. «Comunicado de Prensa n.º 16/144» (30 de marzo de 2016).

21. Elaboración propia a partir de información estadística del Banco Central de Nicaragua: informes anuales de cooperación externa e informes anuales sobre remesas familiares.

Qué proporción del crecimiento económico del país es inducido por estos recursos es un ejercicio pendiente; sin embargo, sus porcentajes respecto al Producto Interno Bruto ofrecen una idea.

La magnitud de los recursos absorbidos por la economía nicaragüense, las extremadamente virtuosas condiciones de la cooperación petrolera venezolana y, en general, el positivo entorno en que se desarrolló, conducen a una reflexión fundamental sobre los impactos de fondo.

¿Cuáles han sido las principales transformaciones en la estructura socioeconómica del país?

¿Qué repercusiones pueden registrarse sobre los niveles de pobreza, empleo e ingreso de la población?

Los apartados siguientes se orientan a explorar las respuestas a estas interrogantes. Se enfocan principalmente en la propiedad y distribución del ingreso, el empleo y la pobreza, la educación... y los grupos de interés.

7. LOS GRUPOS DE INTERÉS

Distintas caracterizaciones se ensayan sobre la naturaleza de la economía nicaragüense gestada bajo el gobierno de Daniel Ortega. En este sentido, el primer rasgo a resaltar es la configuración de monopolios implantados a partir del abuso del poder político, como es el caso del negocio con los hidrocarburos y con la electricidad. En otros campos, la implantación oligopólica proviene de alianzas empresariales con el régimen, como ocurre con la banca privada. Finalmente, resalta otro rasgo relativo a las inversiones extranjeras.

7.1 El negocio de los hidrocarburos

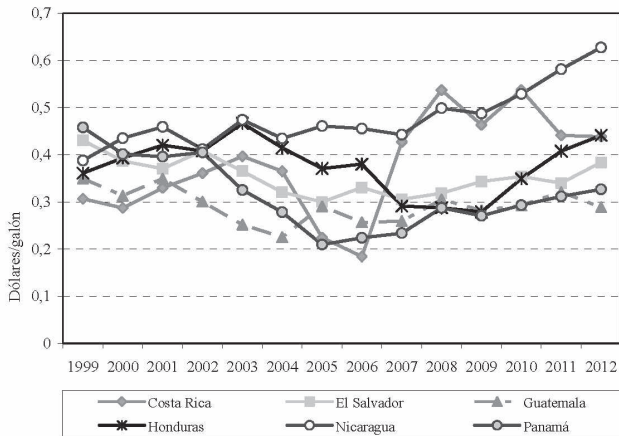
El grupo gobernante, en su carácter de grupo económico, ejerce el monopolio de la importación de hidrocarburos y de su almacenamiento; además, controla el 30% de la distribución²² de combustibles y, combinado con la empresa Puma Energy, más del 77% del mercado.

22. Instituto Nicaragüense de Energía. *Estadísticas de Hidrocarburos 2015*.

En adición a los beneficios de la «renta petrolera» y las ganancias comerciales derivadas de su participación en los distintos segmentos del negocio de hidrocarburos en Nicaragua, desde 2007 los precios de los distintos derivados del petróleo superan los precios promedios de Centroamérica.

La razón de este sobreprecio es explicada por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, en el documento *Centroamérica: el impacto de los choques petroleros y eficiencia de los mercados de hidrocarburos*. Ahí se expone que en Nicaragua este sobreprecio en 2012 representaba aproximadamente 23 centavos por galón de combustible, en ese momento, 45% por encima de las ganancias promedio en Centroamérica. La gráfica revela, además, cómo los márgenes comenzaron a elevarse a partir del año en que Ortega asumió el Gobierno.

GRÁFICO 5
CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DE LOS MÁRGENES PROMEDIO PONDERADOS CONGLOBADOS DE GASOLINAS Y DIESEL, 1999-2012
(En dólares constantes 2000=100)



El derrumbe de los precios internacionales del petróleo no ha modificado esa realidad: los precios de los combustibles en Nicaragua siguen por encima de los precios promedio de la región.

Para 2015, lo que denominamos «sobreganancias», resultado del sobreprecio impuesto sobre los nicaragüenses se estimó en aproximadamente 200 millones de dólares.²³

7.2 El negocio de la electricidad

Parecido al negocio del combustible es el negocio con la electricidad. En el país, la distribución de energía es un monopolio legal ejercido por la empresa TSK, de origen español. En definitiva, la propiedad real de esa empresa es un misterio, pues varios medios de comunicación informaron que las transacciones de adquisición se realizaron en las instalaciones de ALBANISA. Posterior al traspaso de la propiedad de la empresa, la representación oficialista, en la Asamblea Nacional aprobó una ley mediante la cual se otorgaban un conjunto de privilegios tarifarios, fiscales y económicos a partir de un memorándum de entendimiento entre el Gobierno y TSK, que nunca se dio a conocer.

En este caso, también la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, publicó el informe denominado *Centroamérica: Estadísticas del subsector eléctrico*. Ese informe revela que en Nicaragua tanto los empresarios como los consumidores²⁴ pagan las tarifas más altas de Centroamérica. El desplome de los precios internacionales del petróleo tampoco ha variado la realidad.

Una descripción sumaria del negocio de la electricidad es la siguiente: La empresa ALBANISA, que ejerce el monopolio de las importaciones de hidrocarburos, es el principal proveedor de las plantas generadoras de energía térmica, las cuales venden, a su vez, energía generada a la empresa distribuidora: TSK. A la par, ALBANISA también es propietaria de plantas generadoras de energía térmica y eólica. En consecuencia, es beneficiaria directa, en tanto que es vendedor de energía, del precio de la energía.

23. <http://confidencial.com.ni/archivos/articulo/21780/190-millones-de-poderosas-razones>.

24. Con excepción de los consumidores de menos de 150Kw, los cuales tienen costos subsidiados.

A ello se agrega que CARUNA (como ya se dijo, principal destinataria de las transferencias de PVDSA) otorgó un crédito al INE (Instituto Nicaragüense de Energía) por 200 millones de dólares para mitigar el impacto en la tarifa cuando los precios del petróleo se dispararon. Esa deuda fue pactada con un 8% de interés. El pago de esa deuda se encuentra incluido en la tarifa.

7.3 La banca privada

El primer tema son las tasas de interés. De acuerdo al informe oficial del Banco Central, en 2015 las tasas activas promedio fueron aproximadamente el 12.6% y el margen de intermediación promedio se ubicó en el 9.8%, muy por encima del promedio centroamericano.

Con estos márgenes de intermediación correspondería preguntar cómo se comparan las ganancias de los bancos asentados en Nicaragua con los otros bancos que operan en Centroamérica: En Nicaragua las tasas de ganancia de los banqueros fue del 29%, mientras que el promedio centroamericano fue de 18%, esto es, casi el 40% más alta, de acuerdo a reportes del Consejo Monetario Centroamericano.²⁵ El último reporte del Consejo correspondiente a julio de 2016 confirma esta tendencia, con la diferencia de que las estimaciones de las utilidades de los banca en Nicaragua duplican el promedio centroamericano. Los mismos informes enseñan que el nivel de eficiencia de los bancos que operan en Nicaragua es menor que el promedio centroamericano.

La razón de estas diferencias es el poder del oligopolio bancario que opera en Nicaragua. Dicho poder y la alianza con el régimen les permiten imponer esos márgenes de intermediación. Vale mencionar que en Nicaragua operan seis bancos, cuatro de ellos son bancos de capital extranjero. Asimismo, cuatro entidades controlan cerca del 85% de los depósitos en el sistema financiero.

25. Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano. *Informe del sistema bancario de Centroamérica, República Dominicana y Panamá. 2014.*

La distribución de los créditos del sistema financiero también evidencian una lógica: el 60% está dirigido a créditos de consumo que incluyen tarjetas de crédito, préstamos personales, comercio. A las actividades agrícolas se orienta el 10%. Y la ganadería, que es el principal generador de exportaciones, empleo y actividad económica en el sector agropecuario, percibe el 2.3% del total de créditos.

El otro dato destacable extraído en este caso del informe anual de la Superintendencia de Bancos es que una cuarta parte de los créditos de los dos principales bancos consisten en los denominados créditos relacionados. ¿Qué son créditos relacionados? Los créditos que los principales socios de bancos se otorgan a ellos mismos o a sus empresas. Uno de cada cuatro dólares o córdobas que prestan, lo hacen para ellos mismos.

Finalmente, el Banco Produzcamos, que fue creado con capital del Estado con el propósito de contribuir al financiamiento productivo, después de más de seis años de operación, apenas cubre el 0.5% del mercado bancario.

En resumen, el sistema financiero opera abiertamente como un mecanismo de concentración y no como un instrumento de apoyo a la modernización y al desarrollo económico del país.

7.4 La inversión extranjera

Los datos oficiales sobre las corrientes de inversión extranjera lucen halagadores. Si bien una parte de estas inversiones son capital nacional que, ante las imprevisibilidades del Gobierno, se esconde bajo la cobertura de inversión extranjera, según lo han reconocido connotados voceros del sector privado, la realidad es que pueden registrarse visibles inversiones en zonas francas, minería, finanzas, energía, telecomunicaciones, comercio, bienes raíces y turismo, principalmente.

En particular, capital de origen mexicano ha incursionado en el sector pecuario. Los dos más notables son LALA y SuKarne. El gobierno ha mostrado un notorio interés en este tipo de inversiones cuyo impacto real en la economía del país todavía está por verse.

El caso emblemático, por hoy, es LALA, cuya instalación generó amplias expectativas en el sector ganadero del país, sobre todo en materia de precios, competitividad, mercados y modernización tecnológica. Sin embargo, las primeras acciones conocidas de LALA fueron comprar dos de las tres plantas lecheras que existían en el país, reduciendo la competencia y exponiendo a los productores a una mayor vulnerabilidad en materia de precios. La segunda acción fue la noticia sobre las posibles compras de plantas en Costa Rica y Panamá, lo que esteriliza las expectativas que ofrecía la empresa mexicana cuyos anuncios iniciales fueron que Nicaragua se transformaría en pivote central para acceder al mercado centroamericano.

La compra por parte de empresas regionales centroamericanas o internacionales de establecimientos asociados al capital nacional siembra la interrogante de hasta dónde la vulnerable economía nicaragüense podrá beneficiarse de la operación de conglomerados que operan con una visión transnacional, ajena a los intereses de desarrollo de los países donde se asientan.

Una reflexión que recientemente compartió el renombrado economista Dani Rodrik, en ocasión de su reciente visita a Nicaragua, en el sentido de que el estado actual de la globalización aconseja: «...necesariamente tendremos que traer algo de nuestra economía de regreso a casa».²⁶

8. DEUDA EXTERNA TOTAL

Notoriamente, en un campo donde Ortega encontró la «mesa servida» en comparación a los gobiernos que le precedieron fue en materia de endeudamiento externo.

Conforme datos del Banco Central de Nicaragua, al cerrar el primer trimestre del año en curso, la deuda externa total ascendió a 10 600 millones de dólares, un ritmo que permite visualizar que a fines del año estará en los 11 000 millones de dólares. Ese endeudamiento exagera-

26. <http://confidencial.com.ni/dialogo-democracia-rendicion-cuentas/>

do se contrajo en condiciones de paz, con equilibrios macroeconómicos heredados del gobierno precedente, encabezado por Enrique Bolaños, un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, bonanza de los precios internacionales de exportación en la mayor parte de estos años, fondos crecientes de remesas internacionales, así como flujos sostenidos de cooperación internacional.

Sobre el endeudamiento corresponde subrayar cuatro aspectos. Primero es su ritmo. Segundo sus proporciones en atención a parámetros usuales de sostenibilidad. Tercero la proyección de su servicio y cuarto, lo más importante, su impacto en términos de inversión económica y social.

Concepto	Deuda externa total (Millones de dólares)						
	Período						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Deuda externa total	6 505.5	7 270.8	8 094.3	8 952.6	9 668.4	10 063.5	10 459.1
Sector público	3 856.4	4 068.2	4 263.2	4 480.8	4 723.7	4 796.0	4 804.4
Sector privado	2 649.1	3 202.6	3 831.1	4 471.8	4 944.7	5 267.5	5 654.7

p: / preliminar

Fuente: Banco Central de Nicaragua

Como puede observarse el ritmo de crecimiento obedece principalmente al incremento de la deuda privada, buena parte de la cual se origina en la cooperación petrolera venezolana. En 2006 la deuda privada ascendía a 1290 millones de dólares.²⁷ Al finalizar 2015 se multiplicó a 5641 millones de dólares.

De los parámetros usualmente utilizados para medir la sostenibilidad de la deuda, uno de ellos es la proporción respecto del PIB. Pues bien, la deuda externa total representa más del 80% del Producto Interno Bruto. Es un porcentaje elevado. El otro es la deuda en relación a las exportaciones. Pues bien, la deuda representa el 183% de las exportaciones, si consideramos las exportaciones provenientes de las zonas francas. Si nos referimos a las exportaciones de mercancías,

27. Banco Central de Nicaragua. *Informe de Deuda Privada 2006.2007.*

la deuda total multiplica por cuatro el monto de las exportaciones anuales. Y ese indicador va creciendo aceleradamente. ¿Qué mide este indicador? La capacidad de pago del país. Como los principales ingresos provienen de las exportaciones, al deteriorarse este indicador significa que está disminuyendo la capacidad de pago de los compromisos externos.

Sin embargo, el problema no es solo la cuantía de la deuda o su ritmo de crecimiento. También importan las previsiones de servicio. Las proyecciones del Banco Central para 2017 estiman un servicio de 675 millones de dólares y flujos semejantes para los años subsiguientes.

No obstante, el asunto central es cómo se está invirtiendo ese dinero. Porque si se invirtiera en mejorar la educación, aumentar la productividad, masificar la introducción de nuevas tecnologías, mejorar los ingresos y el bienestar de la población, proveer más crédito y asistencia técnica a los ganaderos, a los cafetaleros, a la agroindustria, pues se estarían estableciendo condiciones para que, llegado el momento de los vencimientos, se disponga de suficiente riqueza para pagar la deuda y seguir mejorando.

Un indicador a destacar es la tasa de inversión privada. Las cifras oficiales²⁸ muestran el comportamiento siguiente, en córdobas constantes:

2011	37 062.8
2012	36 093.8
2013	35 118.3
2014	33 999.6

28 Banco Central de Nicaragua. *Anuario de Estadísticas Macroeconómicas 2015*. Tabla I-4.

¿Cómo se explica que, por un lado, las cuentas muestren un ritmo creciente de endeudamiento privado y, por otro, un ritmo decreciente de la inversión privada?

Por otra parte, tal como se detallará más adelante, la tasa de escolaridad promedio no se ha movido en los últimos cinco años: la escolaridad promedio de los nicaragüenses es la de un niño de sexto grado de Primaria. El analfabetismo está congelado en el 16%. La productividad, salvo algunos islotes de modernidad, se mantiene estancada en algunos rubros, mientras desciende en otros. Y en materia de empleo, el subempleo se ha elevado en los últimos cinco años, mientras los trabajadores de la economía informal superan el 72% de la población ocupada.

El régimen está endeudando al país, pero no está generando condiciones ni en el plano del capital productivo ni en el plano del capital social para pagar al momento de los vencimientos ni para mejorar realmente las oportunidades ni las condiciones de vida de la población.

9. PROPIEDAD Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Los datos oficiales e investigaciones realizadas por centros privados muestran un acelerado ritmo de concentración de propiedad y riqueza.

Reseñaremos las cifras correspondientes a los principales sectores de la economía.

La propiedad agropecuaria

Atendiendo el peso del sector agropecuario en las exportaciones, en la generación de empleo y en la actividad económica agregada, conviene indagar sobre el estado de la propiedad en este sector. De acuerdo con el IV Censo Nacional Agropecuario,²⁹ el número de

29. Instituto Nacional de Información de Desarrollo, INIDE (2012). *Informe Final del IV Censo Nacional Agropecuario*.

manzanas utilizables es de 8 millones 500 mil manzanas,³⁰ mientras se reportan 262 mil 546 propietarios.

¿Cómo se distribuye esa propiedad?

122 367 productores disponen de explotaciones con una extensión menor a 5 manzanas. En otras palabras, el 47%, casi la mitad de los productores, poseen 5 manzanas o menos. Ese 47% de productores, ¿qué proporción de la tierra cultivable poseen? El 2.6% de las tierras agropecuarias.

En la otra cara de la moneda; el censo registra 7023 productores que poseen 200 manzanas o más, representan aproximadamente el 3% de los productores. Ese 3% concentra el 38.5% de la tierra.

Dadas las tendencias previas y el hecho de que en los años posteriores al censo no se ha realizado ningún programa significativo de distribución de tierras, es previsible que el proceso de concentración se haya acentuado en los últimos años.

El sector manufacturero

El Banco Central publicó en 2015 la Encuesta Anual Industria manufacturera. La investigación clasifica las empresas en dos grandes categorías: medianas empresas (que incluye pequeñas y micros) hasta 30 trabajadores. Se consideran grandes empresas las que disponen de 30 trabajadores o más. Un solo párrafo resume la principal conclusión del estudio: *...el 92.7 por ciento se clasificaron como medianos y solo un 7.3 por ciento como grandes, sin embargo, estos últimos generan el 94.4% del total de ingresos y el 90.9% del total de utilidades del período.*

El sector comercial y servicios

Otra investigación similar, publicada en la misma fecha por el Banco Central, se enfoca en el sector comercio y servicios. Los establecimientos se clasifican, igual que en el sector manufacturero, en

30. Una manzana equivale a 0.7 hectáreas.

dos grandes categorías: los que emplean menos de 30 trabajadores, a los que se denomina medianos, y los grandes, que emplean más de 30 trabajadores. El párrafo conducente señala: *...el 96.1% son clasificados como medianos y solo un 3.9% como grandes, sin embargo, estos últimos generaron el 65.9% del total de ingresos y el 62.5% total de utilidades del período.*

Dado que los siguientes datos lucen desmesurados, en confirmación se transcribe literalmente una de las conclusiones del estudio del Banco Central para este sector: *La utilidad del período se obtuvo al restar a los ingresos totales las partidas de costos y gastos totales, y la del gasto en personal. Dado lo anterior, el promedio de utilidades del período representó el 25.6% respecto a los ingresos totales. En este punto, la actividad que registró el mayor margen de utilidad fue la de servicios de agencias de viajes e intermediación financiera con una **relación de utilidad/ingresos de 45%** (el subrayado es nuestro).*

El Banco Central anunció la publicación de encuestas más recientes sobre los sectores arriba indicados, sin embargo, por razones no explicadas fueron eliminadas del calendario de publicaciones.

Desigualdades empresariales

Los datos anteriores son corroborados por el estudio publicado a inicios del presente año por el Consejo Superior de la Empresa Privada, OIT y FUNIDES Encuesta de empresas sostenibles Nicaragua 2015. El dato más revelador es que en los últimos dos años, a pesar de que la economía creció a un ritmo del 4.5%, el 70% de las empresas reportan que sus ingresos se mantuvieron estancados o disminuyeron en ese período. En contraste, el 70% de las empresas de la categoría grandes (más de cien trabajadores) reportaron que sus ingresos se elevaron en el mismo período.

Considerando la concentración de propiedad revelada en el Censo Agropecuario y la de ingresos expresada en los sectores manufacturero, comercio y servicios, tienden a disiparse las reservas que pueda generar el *Informe sobre la riqueza mundial* publicado por Wealth-X.

El informe correspondiente a 2014 muestra que el número de multimillonarios en Nicaragua ha crecido de manera sostenida en los últimos cuatro años. Así, se reportan 210 multimillonarios (los que poseen más de 30 millones de dólares), una cifra que supera al número de multimillonarios de Costa Rica, El Salvador, Panamá y Uruguay. Según el reporte, los multimillonarios afincados en la economía más pequeña de Centroamérica acumulan una riqueza equivalente a la que concentran los ultra-ricos de Guatemala, la mayor economía de la región: 30 mil millones de dólares. La riqueza de los multimillonarios nicas creció a una tasa del 11% en 2014, mientras el crecimiento promedio de Centroamérica fue menor al 5%.

10. EXTRACTIVISMO Y DETERIORO AMBIENTAL

Las exportaciones representaron uno de los pivotes del dinamismo que registró la economía en la mayor parte del período en estudio. Con notable diferencia respecto de los otros rubros, los principales productos exportados son carne, café y oro, los cuales, si agregamos los lácteos (asociados estrechamente a la ganadería), se aproximan al 60% del total de las exportaciones de mercancías. Las características de estas tres actividades productivas perfilan claramente el modelo extractivista.

Exportaciones agrícolas principales (en millones de dólares) y relación con el Producto Bruto Agropecuario (2000-2014)

	2000	2006	2014	Cambio porcentual entre 2014 y 2006
Azúcar	36,4	55,5	194,3	250
Café	165,4	210,3	394,5	88
Carne vacuno	25,7	151,3	456,4	202
Maní	29,6	44,6	116,6	161
Lácteos	25,0	62,5	191,4	206
Frijoles	7,5	37,1	82,8	123
Subtotal	289,6	561,3	1436	156
% exp. agr./PIBA	39,8	52,3	65,8	

Fuente: Exportaciones según CETREX y el PIBA según BCN Martí i Puig y Baumeister, en prensa.

Los datos del cuadro anterior son extremadamente elocuentes. En 2000, 6 productos de origen agropecuario representaban el 40% del PIB. En 2014 esa proporción se había elevado al 66%.³¹

Pasemos a una visión sumaria de estos sectores.

La ganadería es predominantemente extensiva (0.5 cabezas de ganado por manzana), mientras la productividad lechera es una de las más bajas a nivel mundial (3.12 litros por vaca al día). Y no hay programas significativos tendientes a mejorar esa situación. Más bien ocurre lo contrario: el peso promedio de los novillos sacrificados es 15 kg menos que hace 15 años y 30 kg menos que hace 50 años. El «dinamismo» de esta actividad se explica principalmente por los bajos salarios (el salario mínimo más bajo del país) y la expansión de la frontera agrícola a costa de la destrucción de bosques naturales y depredación de los suelos.

La minería se concentra principalmente en oro. Se trata de una actividad que ha recobrado importancia a partir de los precios internacionales del metal, circunstancia que incentivó inversiones extranjeras en el sector. Las denuncias sobre el severamente negativo impacto ambiental de estas explotaciones está documentado por distintos estudios³² y, desde el punto de vista laboral, descansa en la «tercerización» de las actividades a mineros individuales que venden la «broza» para ser semiprocesada por las plantas existentes. Tal vez esta actividad retrata de mejor manera el modelo extractivista: inversión extranjera, estructura de enclave, escaso valor agregado, reducida generación de empleo de baja calificación, deterioro ambiental, resistencia ciudadana, tragedias mortales sin responsabilidad institucional alguna, represión selectiva.

El café, si bien no es propiamente una actividad caracterizada por la depredación de recursos naturales, se arraiga en formas tradicionales de

31. Salvador Martín Puig (2016). Nicaragua: Desdemocratización y caudillismo. En *Revista de Ciencia Política*, Vol. 36, n.º 1, pp. 239-258.

32. Centro Humboldt. Estudio Nacional de Minería: *Valoración de riesgos e impactos socioambientales de la minería metálica en Nicaragua 2013-2105*.

producción que descansan en bajos rendimientos (los más bajos de Centroamérica: menos de la mitad de quintales por manzana que en Costa Rica, por ejemplo), escasa tecnología, mano de obra no calificada y, por consiguiente, bajos salarios.

La concentración de las exportaciones en pocas empresas completa el cuadro. En 2014 la lista de las principales empresas exportadoras del país fueron: tres mataderos (Nuevo Carnic, Industrial San Martín y Matadero Central), una minera (Desarrollo Minero, Desminic); una exportadora de café (CISA Exportadora); una de alimentos (Albalinisa); y una de azúcar (Nicaragua Sugar States). Estas siete empresas concentran el 34% del total de las exportaciones. El caso más espectacular es ALBA Alimentos, empresa vinculada al grupo en el poder: pasó de exportar 18 millones de dólares en 2012 a 154 millones de dólares en 2014. Para 2015 la institución pública encargada de suministrar esta información eliminó de su página web los datos concernientes a las empresas exportadoras.

¿Y la productividad?³³

Completa la sustentación de nuestra tesis la evidencia de que el crecimiento económico no se apareja con el comportamiento de la productividad. Veamos:

Los frijoles son parte de la dieta básica de los nicaragüenses y gradualmente se ha transformado en un importante producto de exportación. En el ciclo 2014-2015 el rendimiento promedio fue de 10 quintales por manzana. ¿Cuánto era el rendimiento en 1964? Hace medio siglo era de 14.8 quintales por manzana. Casi 5 quintales más por manzana.

Otro cultivo básico es el maíz. El rendimiento en el ciclo 2014-2015 fue de 18 quintales por manzana. Pero diez años antes, en 2003 el rendimiento fue de 23 quintales por manzana.

33. Todos los datos son tomados de la publicación del Banco Central *Anuario de Estadísticas Macroeconómicas 2015*.

Pasemos al café. El rendimiento por manzana en 2013-2014 fue de 12 quintales por manzana. Y en los años setenta era de 10.5 quintales. Es decir, que en 40 años, se elevó en menos de dos quintales por manzana. O sea, nada.

En el caso de la ganadería el principal indicador de rendimiento es el peso promedio de los novillos que se sacrifican. En 2013 el peso promedio fue 375 kilos. ¿Cuánto era el peso promedio en 1973? 394 kg. ¡Casi 20 kilos más era el peso promedio por novillo hace más de 40 años!

Con el gobierno de Ortega estos indicadores de productividad no están mejorando. En el ganado, por ejemplo, el peso promedio de los novillos sacrificados fue de 391 kilos en 2002, quince más que en 2013. En frijoles el rendimiento en 2005 fue de 12 quintales por manzana, y ya vimos que en 2013 fue menor a 12 quintales. Y café, en 2005 fue 11.5 quintales por manzana, igual que en 2013.

El Centro Humboldt, el centro de investigación especializado en medioambiente de mayor renombre local, resume de la manera siguiente parte de la situación ambiental del país:³⁴

Enfrentamos una situación ambiental sumamente grave, estamos dependiendo de la variabilidad climática debido a la destrucción ambiental. Los ecosistemas se han degradado y se han debilitado hasta que su capacidad de respuesta ecológica ha sido vencida, por el debilitamiento, por la degradación ambiental. Hemos desperdiciado las condiciones favorables que nos da la naturaleza. La planificación sensata para darle mejor uso a los suelos y corregir el daño que se ha causado es la única salida para que esta crisis pueda resolverse... A pesar de que el sector forestal representa un gran potencial de recursos para el país, no ha habido cambios significativos en el manejo, regulación y control forestal. En cambio, se mantiene el extractivismo sin un manejo sostenible de los bosques y en mayores inversiones en el mismo, impidiendo que el sector manejado adecuadamente se convierta en uno de los principales ejes de desarrollo económico

34. Centro Humboldt. *Crisis socio-ambiental de Nicaragua postsequía* 2016.

del país... El modelo de desarrollo del país ocasiona elevados costos ambientales, ya que los actuales niveles de crecimiento económico están basados en el deterioro del ambiente; el acelerado avance de la agricultura y la ganadería extensiva representan la mayor afectación sobre las principales Reservas de Biósfera de Nicaragua.

11. EL MERCADO LABORAL: SUBEMPLEO E INFORMALIDAD CRECIENTES, Y SALARIOS REALES DECRECIENTES

El comportamiento del salario real y la calidad del empleo son dos indicadores claves que ilustran el impacto laboral efectivo de la estrategia impulsada por el régimen. Veamos:

Empleo y subempleo. De acuerdo con las estadísticas oficiales, en 2014 la Población Económicamente Activa se situó en 3.19 millones. Se reportaron ese año 2.79 millones de ocupados, lo que se traduce en una tasa de desempleo «abierto» de 6.8%. Sin embargo, semejante cifra solamente puede entenderse cuando se conoce la definición de población ocupada que utiliza el Instituto Nicaragüense de Información de Desarrollo, INIDE:³⁵ «La población ocupada está integrada por las personas de 14 años y más, que en la semana de referencia laboraron al menos una hora, o sin haber laborado tienen vigente su contrato de trabajo y se incorporarán al concluir la causa de su ausencia temporal». Es decir, basta una hora de trabajo en una semana para entrar a formar parte de la población ocupada.

Con todo y la definición anterior, en 2014³⁶ por primera vez en más de 12 años se produjo un hecho singular en el mercado laboral: el desempleo creció en números absolutos en casi 60 mil personas (2% en términos porcentuales) de un año para otro, a pesar de que en el mismo año se registró un crecimiento económico del 4.7%

En otras palabras, la dinámica de la creación de empleo se encuentra divorciada del ritmo del crecimiento económico.

35. INIDE. *Encuesta continua de Hogares. Indicadores del mercado laboral. Indicador n.º 6. Población ocupada.*

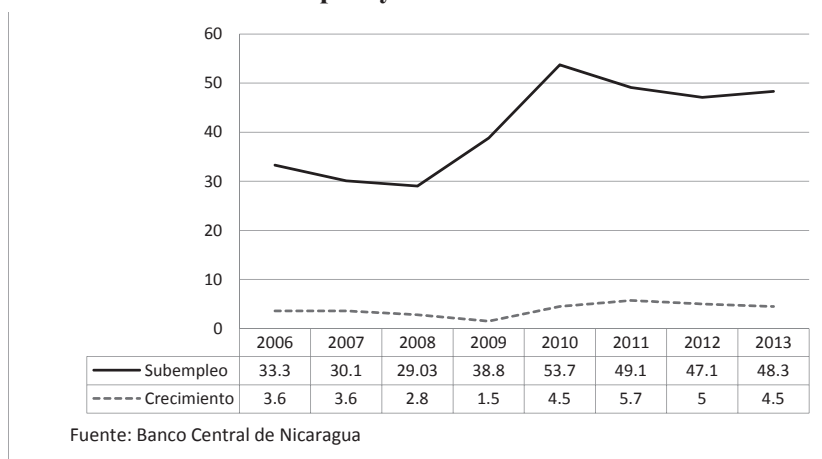
36. Banco Central de Nicaragua. *Anuario de Estadísticas Macroeconómicas, 2014.*

Sin embargo, en la economía nicaragüense el indicador laboral clave es el subempleo. En este campo seguiremos el reporte elaborado por la FIDEG sobre la pobreza en Nicaragua,³⁷ donde se afirma: *Para hacer una descripción acertada del mercado laboral nicaragüense, es preciso darle seguimiento a la tasa de subempleo, pues este indicador es el que pone al descubierto la verdadera calidad de los empleos que se generan en el país.*

FIDEG clasifica como subempleados a todos aquellos trabajadores que por razones ajenas a su voluntad trabajan menos de 40 horas a la semana. Conforme a esta definición la tasa de subempleo en 2009 ascendió a 36.1%, 6 años después, en 2015, el índice se elevó al 39.4%.

Los datos del Banco Central muestran una realidad más aguda, tal como se muestra en el cuadro siguiente: el subempleo se extendió durante los años del gobierno de Ortega desde un tercio de la población ocupada, a la mitad. Un deterioro de más de 15 puntos porcentuales. A partir de 2014 el Banco Central dejó de publicar los datos sobre subempleo.

Tasa de subempleo y crecimiento económico³⁸



37. Fundación para el Desarrollo Económico Global (junio de 2016). *Encuesta de hogares para medir la pobreza en Nicaragua. Informe de resultados 2015.*

38. Construcción propia a partir de los informes anuales del Banco Central.

En cuanto a los salarios

Las series históricas del Banco Central en cuanto al comportamiento de los salarios reales revelan que, a partir del inicio del gobierno de Ortega, comenzaron a mostrar una tendencia declinante. El deterioro llegó a alcanzar el 12%. Dicha tendencia se mitigó los dos últimos años por factores exógenos, principalmente la disminución de los precios del combustible; no obstante, todavía no se alcanza a recuperar los niveles reales de 2007.

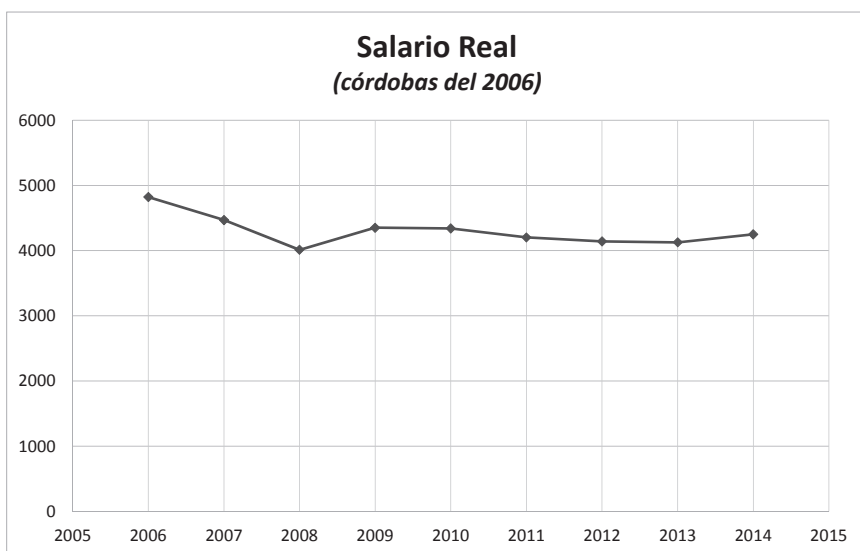
En términos nominales, el salario promedio nacional en el empleo formal se situó en 2015 en 8714 córdobas (ocho mil setecientos catorce córdobas), pero el costo de la canasta básica oficial, al cerrar el mismo año se calculó en 12 365 de córdobas, esto es, el salario promedio alcanza a cubrir el 70% de la canasta básica. Obviamente, el salario mínimo legal queda mucho más lejos.

El salario promedio nacional esconde grandes disparidades: en la agricultura es 3195 córdobas, en la industria 5947 córdobas, pero en el sector financiero es de 17 150 córdobas.

SALARIO REAL 2006/2015 (córdobas de 2006)

AÑO	SALARIO REAL
2006	C\$4823.9
2007	C\$4470.9
2008	C\$4012.9
2009	C\$4353.1
2010	C\$4341.6
2011	C\$4204.2
2012	C\$4143.3
2013	C\$4128.7
2014	C\$4251.3
2015	C\$4370.2

Fuente: *Anuario Estadístico 2015 BCN*



Fuente: Anuario Estadístico 2015 BCN

Los trabajadores del sector informal

El informe anual del Banco Central de Nicaragua correspondiente a 2013 consigna «del total de personas ocupadas, solamente 20.6% laboran en establecimientos que llevan registros contables»: un eufemismo para expresar que los trabajadores del sector informal representan el 80% de la población ocupada, mientras el reporte de la misma institución correspondiente a 2007 reflejaba un tamaño del 64.4%. En otras palabras, a lo largo de los 8 años del gobierno actual el sector informal se ha incrementado en 15%. Fue la última vez que el Banco Central incluyó en sus informes referencias a la economía informal.

Los «trabajadores informales» constituyen una reserva creciente que actúa como uno de los principales mecanismos de reducción del ingreso, reproducción de la pobreza y profundización de la baja productividad. Se trata de una población que no goza de protección laboral (salario mínimo, remuneraciones extraordinarias, descanso pre o posnatal, vacaciones, etc.) y no tiene acceso a las pensiones ni a la atención médica de la seguridad social. Tampoco gozarán de una pensión de jubilación.

La falta de oportunidades de empleo estable (asociada a la naturaleza de las principales actividades productivas), los bajos niveles de escolaridad y la temprana incorporación al mercado laboral como resultado de los apremios de la sobrevivencia, son factores que alimentan el crecimiento de este sector; a ello hay que sumar la marea de «tercerización» de actividades económicas que se extiende desde los servicios hasta la construcción. La política del régimen se expresa, entre otros aspectos, en la ausencia de políticas: un proyecto de ley de regulación de la tercerización reposa en la Asamblea Nacional desde hace varios años.

En este apartado corresponde aludir a un sector singular: los trabajadores sin salario, los cuales, de acuerdo con cifras oficiales representan ya el 20% de la población ocupada³⁹ (11.4% en 2007).

En resumen, no existen atenuantes en la calificación: el gobierno de Ortega fracasó en el ámbito laboral toda vez que los salarios no mejoraron, mientras creció el subempleo y el empleo en la economía informal.

12. EL GOBIERNO DE LOS POBRES

Sin duda, uno de los grandes aciertos del gobierno en materia propagandística ha sido exhibirse como el gobierno de los pobres. Las principales insignias de esa propaganda son, todavía, un conjunto de programas cuyos impactos, de acuerdo a estudios independientes, se caracterizaron por su limitada cobertura, manipulación política y por su naturaleza asistencial, escasa sostenibilidad y limitados efectos en materia de reducción de la pobreza.

A este respecto es atinente transcribir el balance elaborado por el IEEPP⁴⁰ sobre el más emblemático de estos programas, el programa Hambre Cero:

...G) Sigue señalándose que la distribución de los Bonos tiene sesgos partidarios y electorales que dejan al margen a familias y mujeres

39. Banco Central de Nicaragua. *Informe Anual 2013*.

40. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (2011). *Hambre Cero: avances y desafíos*.

que no responden a esos intereses, aunque cumplan con los criterios definidos originalmente. El papel de órganos partidarios como único canal en la asignación de los bonos y la toma de decisiones distorsiona la relación entre las comunidades y las entidades estatales que — como les manda la Constitución Política en el artículo 27 y en otros— no pueden discriminar por razones étnicas, religiosas, de sexo o políticas la implementaciones de planes y programas gubernamentales.

H) El impacto económico del BPA (Bono Productivo Alimentario) en las beneficiarias aún no es significativo y —salvo algunas excepciones— la mayoría no ha logrado tener excedentes económicos suficientes para cubrir el pago del 20% de retorno de los bienes entregados. Algunas mujeres han logrado comercializar productos generados por el bono.

I) Algunos de los elementos considerados centrales para el programa al inicio fueron quedando al margen en el camino sin que haya una explicación clara de los motivos, como el relacionado con la sustitución del uso de la leña por biogás o el vínculo con los aspectos de salud y nutrición infantil de las familias beneficiadas.

En conclusión general, aunque ha habido mejoras con relación a señalamientos hechos anteriormente por diversos estudios externos, como la flexibilidad en el criterio de capacidad vinculado a la tenencia de tierra y una mayor preocupación por la calidad de los bienes entregados, los problemas principales identificados por otros estudios persisten sin mayores cambios...

No hay evidencias de que la evolución posterior de la ejecución del programa deje sin efecto la validez de las conclusiones del estudio citado.

El papel de las remesas en la reducción de la pobreza

En el transcurso del presente año se presentaron dos estudios sobre la evolución de la pobreza en Nicaragua. Uno de carácter oficial⁴¹

41. INIDE. *Encuesta de Hogares y medición de la pobreza en Nicaragua 2014.*

y otro por un centro de investigación privado, FIDEG,⁴² reconocido por su cercanía al gobierno. A continuación resumiremos los hallazgos principales de ambos estudios.

Los datos de INIDE

El estudio del INIDE clasifica a la población en tres categorías: pobres extremos, pobres y no pobres.

La pobreza extrema «se define como el nivel de consumo total anual en alimentación por persona, necesario para satisfacer necesidades mínimas calóricas diarias, estimadas en 2282 calorías promedio. El costo de este requerimiento, según datos finales, fija la línea de pobreza extrema en C\$10 523.92 per cápita anual». Un poco menos de 30 córdobas diarios.

La pobreza general «Se define como el nivel de consumo anual por persona en alimentos, más un monto adicional para el consumo de servicios y bienes no alimenticios como vivienda, transporte, educación, salud, vestuario y los de uso cotidiano en el hogar. El valor de la línea de pobreza general se estimó en un nivel de consumo de C\$7 011.47 per cápita anual». Esto es, aproximadamente 45 córdobas diarios.

No pobres sería la parte de la población que consume el equivalente a 1350 córdobas mensuales.

Con estos datos, podría decirse irónicamente que una maestra de primaria, que gana 5500 córdobas mensuales, con dos hijos y un marido desempleado, pertenecen, todos, mujer, marido e hijos, al flamante grupo de los no pobres. O bien, una madre soltera, con dos hijos que mantener, que labora en la zona franca ganando el salario mínimo de 4325 córdobas mensuales, los tres, la madre y los dos hijos, son ¡NO POBRES!

42. FIDEG. *Encuesta de hogares para medir la pobreza en Nicaragua Informe de resultados 2015*.

Esta definición de pobreza se estableció en 1993. Hace casi 25 años. En una economía de posguerra, con indicadores africanos, cuando el ingreso per cápita era de 395 dólares anuales. Actualmente el ingreso per cápita es de cinco veces más. El gobierno no ha modificado ninguno de los parámetros de referencia.

Con base en estas definiciones el informe oficial reporta que la situación actual es la siguiente: Pobres, el 30%, incluyendo a los pobres extremos. No pobres, el 70%. Asimismo, conforme al mismo reporte la pobreza se redujo entre 2009 y 2014 del 42% al 29%. Una disminución de 13 puntos porcentuales. Mientras la pobreza extrema disminuyó del 17% al 8%. Sin duda, se trata de reducciones significativas.

Sin embargo, el Banco Mundial, que acompañó técnicamente la elaboración de la encuesta se encarga de aclarar que dicha reducción no obedeció a las políticas gubernamentales, sino a factores exógenos. Anotemos literalmente las aseveraciones del BM:⁴³

Algunos factores claves

Número de miembros por hogar

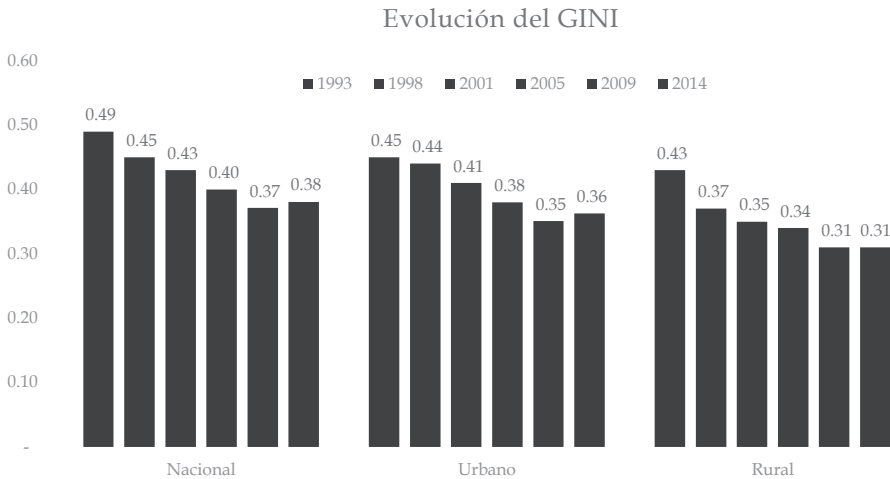
- *El número de miembros por hogar ha disminuido de 4.75 (2009) y finalmente a 4.34 miembros por hogar (2014).*
- *Debido a que el consumo se calcula en promedio para cada persona, esta disminución en el tamaño del hogar ayudó al aumento del consumo per cápita y, a su vez, en la reducción de la pobreza.*
- *Si por ejemplo, el tamaño de los hogares no hubiera cambiado desde el 2009: El aumento del consumo per cápita habría sido 22.3% (comparado a 33.8%). La pobreza total habría sido 34.6% (comparada a 29.6%)*

43. INIDE. *Comentarios técnicos sobre los resultados de la Encuesta por especialistas del Banco Mundial.*

Ingresos por remesas

- *Remesas: en 2009-2014 las remesas aumentaron 7 603.7 millones de córdobas, o un promedio de 946 córdobas por nicaragüense por año. Este aumento explicaría un 12% del aumento en consumo durante el mismo período.*

En otras palabras, con todo y lo cuestionable de los parámetros para la medición de la pobreza, la reducción obedece principalmente a dos factores: la disminución de personas por hogar (atribuible en parte a la migración de personas al exterior) y a las remesas familiares.



Fuente: INIDE / EMNV 1993, 1998, 2001, 2005, 2009 y 2014

Finalmente, el mismo estudio de INIDE se refiere a la desigualdad, medida por el índice de Gini. La serie de tiempo, a partir de 1993 muestra una reducción progresiva de la desigualdad. Sin embargo, en el período 2009-2014 este índice de desigualdad rompió la tendencia ya que se elevó, por primera vez, tanto por la medición del consumo como por la medición del ingreso.

Índice Comparativo de Gini mediante el Ingreso según Dominio de Estudio (2009-2014)

Nivel Geográfico	EMNV 2009	EMNV 2014	Diferencia
Nacional	0.46	0.48	0.02
Área Urbana	0.43	0.47	0.04
Área Rural	0.42	0.42	0.00
Managua	0.43	0.50	0.07
Pacífico	0.44	0.45	0.01
Central	0.45	0.47	0.02
Costa Caribe	0.46	0.45	-0.01

Fuente: INIDE/EMNV 2009 y 2014

El estudio de FIDEG

Los estudios sobre pobreza publicados por esta institución tienen como característica central que se vienen elaborando, de forma consecutiva, desde hace siete años; de tal manera que la secuencia permite comparar los datos a lo largo de varios años. Es decir, permite establecer tendencias.

Comencemos por la definición de pobreza. El estudio divide a la población en dos grandes categorías: pobres y no pobres.

Consideran pobres a quienes consumen menos de 2.50 dólares diarios. Ese consumo incluye alimentación, vivienda, educación, salud, vestuario, transporte y otros bienes de consumo cotidiano. No pobres serían aquellos cuyo consumo diario es mayor a 2.50 dólares diarios, aproximadamente a 2160 córdobas mensuales.

Una primera observación es que FIDEG utiliza un rango mayor que INIDE para medir la pobreza. Su línea de pobreza es 2160 córdobas mensuales (2.50 dólares por día), mientras INIDE utiliza 1350 córdobas.

La categoría de pobres incluye dos estratos: pobres y extremadamente pobres. La línea que separa ambos estratos equivale a 1.20 dó-

lares. Quienes están por arriba son pobres y quienes están por debajo son calificados como pobres extremos.

Con estos antecedentes FIDEG estima que, en 2015, la pobreza alcanzó al 39% de la población. En 2013, la pobreza afectaba al 41.5%, es decir, en estos dos últimos años la pobreza se redujo en un punto y medio.

Sin embargo, el estudio se encarga de aclarar cuál es la causa de esta reducción: «A nivel nacional el 25% de los hogares recibió dinero procedente del exterior. 5.5 puntos porcentuales más que lo observado en el 2009... **La importancia de las remesas es de tal magnitud que si no se hubieran recibido esos recursos, en 2015 la incidencia de la pobreza general habría sido 5.6 puntos porcentuales más alta de lo que los resultados indican**».

En otras palabras, en 2015 la pobreza afectó al 39% de la población nicaragüense, 1.5 puntos porcentuales menos que hace dos años... pero si no fuera por las remesas, el porcentaje de pobres sería del 45%. Y casualmente, ese era el porcentaje de pobreza estimado en 2009: 45%

Como puede observarse, a pesar de que ambos estudios —INIDE y FIDEG— registran diferencias en la disminución de la pobreza, ambos coinciden en atribuir un papel preponderante a las remesas familiares y no a las políticas gubernamentales.

13. LA EDUCACIÓN

En Nicaragua existe un consenso, al menos a nivel retórico, de que uno de los factores decisivos para mejorar las oportunidades de bienestar de la gente y para apuntalar los esfuerzos de desarrollo del país reside en una educación de calidad, pertinente y de cobertura.

Para visualizar un panorama sobre el estado de la educación utilizaremos tres fuentes: la consulta realizada por el Comité Nicaragua en el marco de la «Campaña Mundial por la Educación». La segunda es la ya mencionada encuesta de FIDEG. La tercera es el Ministerio de Educación.

La consulta del Comité Nicaragua

El Comité Nicaragua está integrado por varias organizaciones que trabajan desde hace años en el tema de la educación. La consulta que realizaron constituye un retrato dibujado por los propios actores que forman parte de la comunidad educativa. Esto es, recoge la opinión de maestros, estudiantes, padres y madres de familia, de centros públicos y privados. Se trata entonces de una opinión con vida.

Veamos los aspectos más resaltantes.

Más del 80% de los entrevistados considera que existe una crisis en la educación. Esta opinión la comparten en proporciones similares tanto padres y madres de familia, como maestros y estudiantes.

En este contexto, es natural que el 94% declare que aspiran a una educación de calidad.

Teniendo como referente el período 2015-2030, esto es, los próximos 15 años, a la pregunta sobre el nivel educativo que debemos alcanzar los nicaragüenses se respondió de la siguiente manera: El 25% considera que los nicaragüenses debemos alcanzar un nivel universitario. Otro 25% aspira a la educación secundaria. Y el 18% hace su apuesta por la educación técnica. En otras palabras, tres, de cada cuatro, no registran como aspiración alcanzar el nivel universitario.

Sobre las necesidades que deben tener satisfechas las maestras y maestros, en ese mismo período de 2015 a 2030, llama la atención que los encuestados atribuyen elevada importancia a los estímulos que puedan recibir por parte del Ministerio de Educación. Por supuesto, colocan en primer lugar las mejoras salariales, pero a la par consideran importante mejoras en la atención en salud y en la seguridad social. En otras palabras, la aspiración es una mejora integral en el bienestar de maestras y maestros.

En cuanto a los aspectos tecnológicos necesarios para mejorar la calidad de la educación, el 60% de los entrevistados colocó el acceso a

computadoras e Internet, como condiciones indispensables. Esta respuesta es un buen indicador sobre la aspiración a incorporar en la enseñanza las nuevas tecnologías.

También se consultó a los entrevistados en qué áreas deberían realizarse mayores inversiones para la educación. En orden colocaron los siguientes: mejoras salariales, libros de texto, bibliotecas e infraestructura escolar.

Hasta aquí todos los hallazgos de la investigación son perfectamente asimilables.

Sin embargo, el siguiente aspecto es altamente revelador de la pertinencia y calidad de nuestra educación. Se preguntó qué deben aprender los estudiantes en el período 2015-2030. Las respuestas principales fueron: computación (uno de cada cuatro) e inglés (uno de cada cinco). Y un porcentaje similar se inclinó por educación técnica y vocacional.

Pero es descorazonador que ninguno de los entrevistados mencionó ciencias, ni matemáticas, asignaturas esenciales para impulsar una mejora real en la educación nacional.

Hay un asunto adicional a destacar: la importancia que atribuyen los encuestados a la seguridad en las escuelas, incluyendo las amenazas de las drogas.

En cuanto a las necesidades pedagógicas y de formación que requieren los maestros también llama la atención una de las respuestas. Por supuesto, en los primeros lugares se situaron asesoría pedagógica y formación profesional. Sin embargo, más del 20% anotó una respuesta inesperada: menos trabajo extracurricular. ¿Y qué es trabajo extracurricular?

Obviamente se refiere a la utilización de los maestros en actividades no escolares, principalmente movilizaciones y acciones de carácter político-partidario promovidas por el Gobierno.

El estudio de FIDEG⁴⁴

El primer indicador a destacar es el relativo al analfabetismo. Nicaragua en 2015 registra un 16% de analfabetos. El mismo porcentaje que en 2009. Significa que una sostenida campaña de propaganda del gobierno sobre la presunta erradicación del analfabetismo resultó falsa. En los últimos años el analfabetismo ha permanecido invariable.

El segundo indicador relevante es el grado de escolaridad promedio. De acuerdo con los datos recopilados por FIDEG, correspondientes a 2015, la escolaridad promedio de los nicaragüenses es de sexto grado. En promedio, el nivel educativo de la población nicaragüense es el de un niño de Primaria.

La pregunta es cuánto se ha movido ese índice en los últimos seis años. Pues bien, en el año 2009 el grado de escolaridad era igual, de seis años.

Los datos del Ministerio de Educación

En general, el Gobierno se caracteriza por ocultar las estadísticas y datos sobre los principales campos de su gestión. Los datos válidos son los que se presentan en los discursos. Sin embargo, el Ministerio de Educación⁴⁵ publicó el informe de revisión *Educación para todos*. Extraeremos de ese documento una muestra informativa sobre cobertura, infraestructura y calidad de la educación. El informe revela que entre 2009 y 2014 la tasa neta de escolarización evolucionó de la manera siguiente:

Tabla n.º 1. Indicadores y metas de cobertura 2009-2015
Número total de estudiantes de primaria y secundaria

2009	1 370 613
2010	1 382 066
2011	1 388 062
2012	1 362 587
2013	1 341 769

44. FIDEG. *Encuesta de hogares para medir la pobreza en Nicaragua. Informe de resultados 2015*.

45. Ministerio de Educación. *Revisión nacional 2015 de la Educación para todos*.

Puede observarse que, según los datos oficiales, el número de matriculados en educación básica fue menor en 2013, en comparación con 2009.

Otro indicador relevante se consigna en el apartado «Indicadores y metas de mejoras en ambientes escolares». Aquí se reporta el número total de centros educativos públicos

2011	12 541
2012	12 809
2013	12 647

Es revelador que el número de centros escolares en lugar de aumentar disminuya, circunstancia que es consistente con el dato proporcionado por el Banco Central en la publicación *Nicaragua en Cifras 2015*. El gasto gubernamental en educación como proporción del PIB se mantuvo en 2014 y 2015 en el 2.8%, muy lejos de la tasa deseable para un país como Nicaragua, que se estima en el 7% del PIB.

En cuanto a la calidad, el reporte no ofrece muchos detalles, sin embargo se subraya como muestra la valoración siguiente:

En lectura y comprensión de un pasaje, el 36.5% de los estudiantes evaluados en primer grado no lograron leer ninguna palabra del cuento mostrado, no obstante, se observa avance en segundo grado, un 63.1% de los estudiantes leen entre 51 y 64 palabras por minuto, los resultados indican deficiencia en cuanto a la lectura

- *En comprensión oral, el 56% de los estudiantes en primer grado y el 61% en segundo, lograron responder correctamente una de las tres preguntas del ejercicio,*
- *En identificación de palabras con sonidos iniciales (S, M, N, L, F) los estudiantes de primero y segundo grado demostraron mayor porcentaje de aciertos que con las palabras con sonidos diferentes, especialmente en las combinaciones pl y cr hubo la mayor dificultad, indicando poco desarrollo en la conciencia fonológica.*

Si bien las referencias anteriores no son exhaustivas, sí resultan suficientes para mostrar que en aspectos sustanciales del proceso educativo los logros de la gestión gubernamental no son visibles. Los datos sobre analfabetismo, la escolaridad promedio, la inversión en infraestructura, la cobertura y la propia percepción de la comunidad educativa parecen indicar lo contrario.

14. LA PRECARIEDAD DEL SEGURO SOCIAL

La seguridad social es otra esfera que se agrava año con año y en la cual el gobierno no ha podido encontrar una solución. En el fondo subyace la incapacidad de la matriz económica para generar empleos estables y de calidad. De un lado, el porcentaje de trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad Social en relación a la Población Económicamente Activa no se ha despegado del umbral del 20%. De otro, las cifras de afiliados esconden la dramática situación del subempleo. En efecto, las estadísticas del INSS revelan que solamente el 35% de los afiliados cotizan las 52 semanas del año. En contraste, el 40% de los afiliados cotizan menos de seis meses al año. En estos porcentajes se evidencia la proporción entre empleos plenos y empleos temporales, si consideramos los afiliados al INSS. Por supuesto, si vamos al empleo en el sector informal las proporciones empeoran.

El impacto de las cifras anteriores es la brecha creciente entre ingresos y los gastos por pensiones. La brecha se agrava a causa de la dudosa gestión operativa, administrativa y en materia de inversiones.

Así, el déficit en las finanzas del INSS se acercó a los mil millones de córdobas en el 2015, superior al registrado en el 2014. Las previsiones del Fondo Monetario son, que de continuar las condiciones actuales, la institución agotará sus reservas para el 2024.

A pesar de las «reformas paramétricas» aprobadas en el 2013 que implicaron cambios en la fórmula de cálculo de las pensiones (en términos prácticos, una reducción), y un aumento en las contribuciones de empleadores y trabajadores, el boletín trimestral del Banco Central sobre finanzas públicas, publicado en septiembre de este año, reporta

que el déficit en el 2016 superará al que se registró en el 2015. En el primer semestre, mientras los ingresos se elevaron en 16.5%, los egresos crecieron en 20.5%.

En estas condiciones, el régimen de Ortega deberá enfrentar el dilema de nuevas reformas en detrimento de los afiliados, o de los empleados. O de ambos, pues la hipótesis de la quiebra del seguro no es imaginable, por ahora.

15. CONCLUSIONES

- a) Además de las favorables condiciones externas e internas que marcaron su punto de partida, el gobierno de Ortega dispuso de cuantiosos recursos, en términos absolutos y relativos, habida cuenta las dimensiones de la economía nicaragüense. Sin embargo, ninguno de los déficits estructurales de carácter socioeconómico fue removido. Una excepción puede subrayarse en el sector de la energía, tanto en generación, como cobertura y cambios en la matriz de generación. Sin embargo, esos cambios no se expresan en las tarifas existentes.

El Gobierno de Ortega despilfarró una oportunidad única de la cual no dispuso el país en el pasado ni es predicable que se presente en el futuro.

- b) No hay indicio alguno de que Ortega se propusiera una estrategia de desarrollo o de transformación económica y social. En la realidad ejecutó una matriz de políticas económicas y sociales asentadas, desde el punto de vista económico, en la depredación de recursos naturales y el abaratamiento sostenido de la mano de obra. Desde el punto de vista político, la estrategia se sustenta en la alianza con la oligarquía tradicional, la concentración (monopolización) de poder y el uso patrimonial de los instrumentos estatales de gestión pública.
- c) Es resaltante la matriz neoliberal de las políticas económicas impuestas con rigurosa disciplina por el régimen, a tal punto

de que le valió repetidas alabanzas por parte de autoridades del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

- d) Sin duda, la apropiación privada de los beneficios de la cooperación petrolera venezolana constituyó palanca fundamental para implantar un modelo económico concentrador y excluyente, caracterizado por la férrea monopolización de actividades económicas claves, la alianza con los sectores más conspicuos de la cúpula empresarial y el control social a partir de la cooptación sindical y la represión selectiva. La conformación de un poderoso grupo económico, desde el poder, y la imposición de un régimen dictatorial resultaron corolarios casi predecibles.
- e) Un gobierno que se presentó como «el gobierno de los pobres» y que centró como eje de su propaganda transitar por «la segunda etapa de la revolución», al momento del balance de su gestión no admite atenuantes: un fracaso social. El régimen de Ortega no mejoró los salarios reales, agravó el subempleo, desmejoró la tasa de trabajadores en la economía informal, incrementó los índices de desigualdad, los indicadores de educación permanecieron estancados, y si bien la pobreza disminuyó, tal disminución no es atribuible a las políticas y programas gubernamentales, sino, principalmente, y esta es una conclusión perversa: a causa de las remesas familiares que en definitiva representan el factor decisivo.
- f) Paradójicamente, la cooperación petrolera venezolana, de potenciales tan formidables, sirvió como mecanismo de mitigación de las políticas neoliberales implantadas por el gobierno. Cumplieron un papel semejante a los fondos de inversión social promovidos por instituciones financieras internacionales cuando se impusieron programas de ajuste y reforma estructural inspirados en la misma receta. Paradójicamente, también ha sido decisiva para la estructuración de una alianza de la cúpula del Frente Sandinista con los

grupos económicos tradicionales en un juego que se expresa es beneficios económicos compartidos, contemporización política y control social.

- g) Las Instituciones Financieras Multilaterales han cumplido un papel complementario y funcional a la imposición del modelo político, económico y social prevaleciente en Nicaragua.
- h) El deterioro de las condiciones laborales y sociales tiene límites en la preservación del orden impuesto. El achicamiento de los flujos de cooperación internacional, el estancamiento de las exportaciones y el desplome de la cooperación venezolana amenazan seriamente la sostenibilidad del modelo que hasta fechas recientes gozaba de condiciones propicias. De esta manera, las previsiones de un deterioro progresivo de las condiciones económicas y sociales de la población, al juntarse con el cierre de los espacios políticos, colocan al país a las puertas un escenario de progresiva conflictividad social.
- i) La pregunta final es si hay salida. La respuesta es sí. La solución comienza por transparentar los principales mercados, en especial combustibles y electricidad, deslindar responsabilidades con la deuda petrolera venezolana y combatir la corrupción. Tales medidas tendrían un impacto inmediato en el conjunto de la economía. El siguiente orden de medidas es incentivar la competencia y el libre mercado, y favorecer condiciones, desde políticas públicas, para la modernización y prosperidad de las pequeñas y medianas empresas, así como la producción agropecuaria. Dado el nivel de rezago, pequeños esfuerzos tienen la potencialidad de traducirse en notables avances, entre otros, en productividad y generación de empleos estables y de mejor calidad. El eje estratégico para ampliar oportunidades para todos es la educación: mayores recursos, mayor eficiencia y mejoras en la pertinencia y calidad. Esta ruta, apenas perfilada, solo puede transitarse con un marco institucional democrático. Es una ruta intransitable con un régimen dictatorial como el que Ortega ha logrado imponer.

