

***Reforma constitucional en Nicaragua (1987-2011):
la paradoja del jinete y la cabalgadura.***

Raquel Pérez Márquez

Tesis doctoral presentada en el Programa de Doctorado “Procesos Políticos Contemporáneos” del Departamento de Derecho Público (Universidad de Salamanca) bajo la dirección del Dr. Manuel Alcántara Sáez.

AGRADECIMIENTOS

La realización de esta tesis doctoral después de varios años dedicados a observar los cambios experimentados en Nicaragua desde los inicios de la transición en 1990 no habría sido posible sin la colaboración de algunas personas e instituciones. En primer lugar, agradezco al profesor Diego Valadés el estímulo ofrecido a un proyecto aún en ciernes durante la asistencia al Diplomado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 2008, y el impulso de los profesores Eloísa del Pino y Salvador Parrado, quienes aportaron algunas orientaciones en la construcción del marco teórico desde la Ciencia Política. Por ello, y haber aprendido tanto de los docentes e investigadores del CEPC (además de su extraordinaria biblioteca jurídica) les estoy sinceramente agradecida.

En segundo lugar, agradezco a mi director de tesis, el profesor Manuel Alcántara Sáez, el interés mostrado por el proyecto de tesis desde el principio, y su decidido apoyo para la obtención de una Beca de Formación Permanente en la Fundación Carolina, que permitió mi estancia de investigación durante los meses de septiembre a diciembre de 2009 en la Universidad Americana (UAM) con sede en Managua. Gracias a la atención de la decana de la Facultad de Diplomacia y Relaciones Internacionales de esta Universidad, la profesora María Jesús Fuentes, pude adquirir un valioso material de campo, que ha orientado metodológicamente el peso de la balanza hacia un mejor conocimiento del discurso de los actores, que han intervenido en el ciclo de las transformaciones institucionales en los que todavía está inmerso el país centroamericano después de las elecciones generales de 2011.

Debo también una mención singular al profesor de la Universidad de Barcelona, Joan Vintró Castells, que me asistió con un renovado entusiasmo por la “*cuestión constitucional*” nicaragüense antes de mi partida a Managua en 2009, todas ellas de gran utilidad para acceder a la realidad de un país que hoy sigue debatiéndose entre la continuidad y el cambio en el proceso constitucional de las últimas décadas. La recepción amistosa de las investigadoras del Centro de Derechos Constitucionales en Managua, Ada Esperanza Silva y Azahalea Solís, ha sido un tributo a la dedicación de otros españoles que viajaron antes que yo a Nicaragua para dedicarle los mejores frutos de su trabajo intelectual.

Agradezco también al Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), adscrito a la Universidad Complutense de Madrid (UCM), la obtención de una formación académica de calidad en los cursos de Doctorado correspondientes al Programa en “América Latina Contemporánea” durante el período académico 2003/2005, así como a todas aquellas personas que a lo largo de los estudios de postgrado me han proporcionado las herramientas conceptuales y metodológicas necesarias para entender los problemas de una región del mundo, que sigue siendo una motivación constante para el conocimiento en Ciencias Sociales.

El contacto regular con investigadores nicaragüenses ha facilitado la realización de la tesis doctoral desde España, tomando la distancia necesaria en el espacio y en el tiempo para amortiguar el “golpe” de tanta incertidumbre sin perder el ojo sobre la actualidad. Quiero agradecer la disponibilidad de las numerosas personas entrevistadas, que, en mayor o menor medida, desde su ámbito institucional de trabajo (político, social, académico, cultural, o periodístico) han contribuido a ampliar el “zoom” del análisis con sus sugerencias y comentarios, contribuyendo, sin duda, a definir un rumbo más promisorio de la investigación final, entre ellos destaco a: Ángel Saldomando, Sofía Montenegro, Elvira Cuadra, Mauricio Zúñiga, Rosa Marina

Zelaya, Violeta Granera, Reinaldo Balladares, Juan Carlos Gutiérrez, Karlos Navarro, Antonio Esgueva, Luís Humberto Guzmán, Orlando López, Luís Carrión, Félix Madariaga, Manuel Aráuz, Carlos Arroyo, Omar García, Gabriel Álvarez, Alejandro Serrano Caldera, Carlos Tünnerman, Enrique Sainz, Edmundo Jarquín, Arnaldo Zambrana, Víctor Hugo Tinoco, Dora María Téllez, Bonifacio Miranda, Eduardo Enríquez, Cairo Manuel López, Mónica Baltodano, Sergio Cuarezma, Saúl Lewites, Carlos Noguera, José Pallais, Indalecio Rodríguez, Adolfo Martínez Cole, María Eugenia Sequeira, Francisco Aguirre Sacasa, Iván Escobar Fornos, Pablo Ferrey, Fernando Caldera, Manuel Ortega Hegg, Roberto Cajina, Carlos Fernando Chamorro, Dionisio Marengo, José Antonio Alvarado, Antonio Lacayo, Arturo Cruz Sequeira, Alfredo César, M^a Dolores Alemán, Roger Guevara-Mena, René Herrera y Enrique Bolaños Geyer.

También agradezco la amistad “*nica*” de Yálani Zamora, Carolina Caldera y, sobre todo, Daniela Krasteva y su hermosa casa en la Colonia Centroamérica de Managua. Añado aquí a dos antiguos compañeros de viaje: Enrique y Judith.

En último lugar, que, en realidad, es el primero de todos, dedico este trabajo a la generosidad de mi padre, Juan, con quien tengo la deuda de toda mi educación superior, a mis hermanas Ruth y Rebeca, y, especialmente, a mi madre, Marga, y sus discos de Carlos Mejía Godoy y “*los de Palacagüina*”. No imaginé que un día elegiría este país tan inconstante para hacer una tesis “y algo más”. A lo largo de la exposición, el lector podrá conocer algunos de los aspectos más interesantes del proceso constitucional nicaragüense durante el período (1987-2011), como un estudio de caso extraordinariamente rico, y, por ello mismo, difícil de abordar en toda su complejidad sin caer en dudosas simplificaciones. Confío en que su lectura sea alentadora y pueda merecer la misma atención que ha motivado mi curiosidad durante todos estos años.

Raquel Pérez Márquez.

Huelva, abril de 2012.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1987: LA DIMENSIÓN POPULAR DEL PROCESO CONSTITUYENTE.....	21
1.1. <i>El argumento cualitativo: Constitución y Revolución (1979-1989)</i>	26
2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1995: TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LIBERALISMO ECONÓMICO	51
2.1. <i>La revisión del procedimiento de reforma: la polémica Ley No. 173</i>	52
2.2. <i>La reforma constitucional de 1995: aspectos jurídicos</i>	56
2.3. <i>La Ley Marco para la Implementación de las reformas constitucionales</i>	56
2.4. <i>El contenido de la Ley No. 192 de reforma parcial de la Constitución</i>	57
2.5. <i>La reforma constitucional de 1995: aspectos políticos</i>	64
2.6. <i>Los pactos con el FSLN: los incentivos de la negociación</i>	65
2.7. <i>El argumento cualitativo: Constitución y Transición Democrática (1990-1995)</i>	69
2.7.1. <i>El escenario post-electoral de 1990: ¿gobernar desde arriba o gobernar desde abajo?</i>	69
2.7.2. <i>¿Quiénes hacen las reformas constitucionales de 1995?</i>	87
2.7.3. <i>El conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo</i>	106
2.7.4. <i>¿Reforma parcial o reforma total a la Constitución de 1987?</i>	111
2.7.5. <i>La aprobación de la Ley Marco No. 199</i>	115
2.7.6. <i>La constitucionalización del sistema democrático</i>	121
3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2000: EL PACTO ORTEGA-ALEMÁN.....	131
3.1. <i>Los preámbulos del pacto: dos líderes y un destino</i>	132
3.2. <i>La Ley No. 330 de reforma parcial de la Constitución</i>	134
3.3. <i>El argumento cualitativo: el nuevo escenario político-constitucional de 2000</i>	139
3.3.1. <i>¿Quiénes son los actores del pacto?</i>	140
3.3.2. <i>¿Cuál es el procedimiento del pacto?</i>	146
3.3.3. <i>¿Por qué se hace el pacto?</i>	151
3.3.4. <i>¿Cuáles son los efectos del pacto?</i>	162
4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2005. ENRIQUE BOLAÑOS EN LA ENCRUCIJADA: UN PRESIDENTE SIN PARTIDO EN LA ASAMBLEA NACIONAL	177
4.1. <i>Aspectos políticos: la división del liberalismo</i>	177
4.2. <i>Aspectos jurídicos: la Ley No.520 de reforma parcial</i>	180
4.3. <i>El argumento cualitativo: ¿hacia la parlamentarización del sistema presidencial?</i>	182
4.3.1. <i>Bolaños y la fractura del PLC: ¿Ejecutivo o Legislativo?</i>	182
4.3.2. <i>¿Quiénes hacen las reformas constitucionales de 2005?</i>	191
4.3.3. <i>¿Cómo se hacen las reformas constitucionales de 2005?</i>	193
4.3.4. <i>¿Por qué se hacen las reformas constitucionales de 2005?</i>	197
5. EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE ORTEGA: LA “REVOLUCIÓN LEGISLATIVA” (2007-2011).....	207
5.1. <i>Hacia una nueva reforma constitucional: ¿presidencialismo o parlamentarismo?</i>	210
5.2. <i>La creación de los Consejos del Poder Ciudadano</i>	216
5.3. <i>El argumento cualitativo: las elecciones generales del 5 de noviembre de 2006</i>	218

5.3.1.	<i>El liderazgo político de Daniel Ortega</i>	222
5.3.2.	<i>El Pueblo Presidente</i>	234
5.3.3.	<i>La Ley No. 610 del 19 de enero de 2007</i>	240
5.3.4.	<i>Las nuevas propuestas de revisión constitucional</i>	244
5.3.5.	<i>La sentencia N° 504 del 19 de octubre de 2009</i>	254
5.3.6.	<i>El por qué de las reformas: la reelección presidencial</i>	259
5.3.7.	<i>¿Quiénes son los actores de la política constitucional?</i>	266
6.	ANÁLISIS COMPARADO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN NICARAGUA (1990-2011): ENFOQUES Y EXPLICACIONES	283
6.1.	<i>El argumento cualitativo: la función presidencial en Nicaragua (1990-2011)</i>	304
6.1.1.	<i>El patrón sociocultural del hombre fuerte</i>	310
6.1.2.	<i>El modelo patrimonial del Estado nicaragüense</i>	322
6.1.3.	<i>La Constitución de 1987 y sus reformas</i>	324
7.	CONCLUSIONES	335
7.1.	<i>Más investigación</i>	342
8.	ANEXO	347
9.	BIBLIOGRAFÍA	363

INTRODUCCIÓN

“La implicación práctica de la incapacidad de predecir es la incapacidad de reformar” (Sartori, 1994: 215).

“*¡Juega!*” era la expresión utilizada por Pedro Joaquín Chamorro, el líder de la oposición civil al régimen somocista (1936-1979), cada vez que tomaba una decisión. Asumía el riesgo, incluso antes de que llegara por sorpresa, como lo fue su propia muerte la mañana de un 10 de enero de 1978. Fue acribillado a balazos por unos sicarios de la dictadura mientras viajaba en su coche rumbo al periódico *La Prensa*. La muerte trágica de Pedro Joaquín desató también su incertidumbre, como si desde el otro mundo gritase su célebre “*¡juega!*”, acelerando el pulso de la historia de Nicaragua¹. Después de la revolución de 1979, que derrocó al último Somoza, una serie de profundos cambios institucionales ha caracterizado al período más reciente de la transición democrática iniciada hace apenas dos décadas. “Esos grandes procesos y ese enorme caudal de experiencia ha sido vivido y experimentado en menos de veinte años, acumulado en una sola generación, la que hoy no es tan joven para continuar siendo tan idealista, ni tan vieja para ser ineficaz” (Jarquín, 1999: 3).

La contradicción que persiste entre la estabilidad y fijeza de las normas constitucionales y el carácter contingente y temporal de la política admite una lectura conciliadora desde una concepción de la democracia como “proceso histórico de auto-corrección de la Constitución” (Closa, 2005: 20-21). La realización permanente de las normas constitucionales encuentra un cauce institucional privilegiado en los procesos políticos democráticos. Las constituciones vinculan normativamente a las sucesivas generaciones con el contenido del documento original a través de una comprensión dinámica del mismo, mediante la capacidad de los órganos legislativos para desarrollar el sistema de normas jurídicas del texto fundamental, adaptándolo a las exigencias del presente, y la jurisprudencia de los tribunales constitucionales. Esta investigación propone un marco de análisis del proceso de cambio político y constitucional experimentado en Nicaragua durante el período 1987-2011, señalando *qué* elementos de continuidad y ruptura pueden observarse, *cuál* es la dirección del cambio constitucional dentro de la secuencia democratizadora, *qué* factores explican la estructura de variación examinada, así como las *estrategias de acción* de sus principales artífices políticos. Me ocupo aquí de una de las dimensiones del cambio constitucional: las atribuciones de poder entre los órganos Ejecutivo y Legislativo, reformulando los principios del debate clásico entre presidencialismo y parlamentarismo del enfoque neo-institucionalista en Ciencia Política².

La justificación del tema de investigación tiene su origen en una pregunta ya formulada sobre la cuestión del diseño institucional en los regímenes democráticos: “¿por qué prestar tanta

¹ El asesinato de Pedro Joaquín Chamorro el 10 de enero de 1978 supuso un duro golpe para las fuerzas anti-somocistas, que formaban parte de las familias de la alta burguesía nicaragüense. La muerte del líder de la oposición civil (a través del movimiento conservador Alianza Nacional Conservadora (ANC) y la coalición Unión Democrática de Liberación (UDEL)), además de director del periódico *La Prensa*, eliminó la opción más consolidada para la creación de una alternativa partidaria al régimen de los Somoza, al tiempo que transformaba “la crisis política en crisis revolucionaria” (Pastor, 1987: 59; Martí, 1997: 29).

² El *new institutionalism* (March y Olsen, 1997) es un enfoque teórico dentro de la Ciencia Política que centra su atención en las instituciones como factor explicativo de los procesos y estructuras políticos (Peters, 2003). En el análisis he considerado la dependencia recíproca entre actores e instituciones, teniendo en cuenta que “las instituciones marcan el comportamiento político, así como, a la inversa, los estilos políticos influyen en la estructura institucional. Además, es acertado suponer un cierto grado de autonomía de ambas variables” (Nohlen, 1995: 20).

atención a las instituciones si lo que tradicionalmente ha caracterizado a los países latinoamericanos, y seguramente en mayor medida a los centroamericanos, ha sido la irrelevancia de las instituciones como mecanismos para dirimir el poder?” (Cardenal, 1998: 197). La interacción entre actores e instituciones en los procesos de ingeniería constitucional y política ha sido muy estudiada con el objetivo fundamental de responder al *cómo* obtener democracias gobernables que ofrezcan garantías de estabilidad y eficacia. Intentaré dilucidar la dinámica política que subyace a cada una de las fases del cambio constitucional en Nicaragua, así como la dimensión constitucional del proceso democrático, esto es, los efectos de las continuas transformaciones constitucionales sobre la estabilidad del régimen de competencia pluralista. Observar cómo ambos grupos de variables inciden unas sobre otras para esclarecer los elementos de la antigua relación entre constitucionalismo y democracia descubre en el presente caso nuevos planteamientos y contradicciones.

Hay una lógica intencional en las élites políticas que intervienen en el diseño de los poderes del Estado en el proceso general de institucionalización de la democracia nicaragüense desde 1990³. En este sentido, el cambio es racional y consciente, y se explica por las elecciones estratégicas que realizan los actores entre diversas “soluciones institucionales” como opciones específicas de reforma. No obstante, esta dimensión de análisis que privilegia el nivel de *agencia* no tiene la misma capacidad explicativa en todos los niveles del proceso de cambio. Hay componentes estructurales en el diseño de las instituciones que trascienden el nivel de acción de las élites que participan en el proceso de *decisión-making* (Morlino, 1985: 55), una vez que tales decisiones se convierten en *estructuras* que constriñen futuras elecciones entre los agentes implicados en el juego institucional. La reforma constitucional representa una estructura de incentivos del contexto institucional que incide sobre el comportamiento de los actores. Trataré de ofrecer una respuesta meditada a estas cuestiones, considerando la relevancia de las sucesivas reformas constitucionales aprobadas bajo los gobiernos de Violeta Chamorro (1990-1997), Arnoldo Alemán (1997-2001) y Enrique Bolaños (2001-2007), a los que se une la propuesta de reforma parcial de la Constitución del presidente Daniel Ortega (2007-2011) para explicar la consolidación de las instituciones democráticas en el país centroamericano⁴.

En Nicaragua, la democracia liberal nació de una revolución previsible, aunque de un modo absolutamente imprevisto para cualquiera de los actores enfrentados durante el conflicto armado de la década de 1980. El triunfo sandinista permitió un nuevo diseño de la estructura jurídica del Estado mediante la Constitución de 1987. Siete años y cuatro meses después de la victoria de una revolución acosada desde dentro por la “contra” (la Resistencia Nicaragüense (RN) financiada por Estados Unidos) y desde fuera por los embates de la guerra fría en forma de bloqueo económico, Nicaragua se dotaba a sí misma de una Constitución bajo el principio: “*un compromiso con el futuro*”. Éste fue el lema elegido por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) para hacer partícipe al pueblo nicaragüense de la trascendencia del proceso constituyente. Era posible hacer una Constitución en tiempos de guerra. Su solemne promulgación el 9 de enero de 1987 representa el esfuerzo de reconstruir el Estado nacional como un experimento históricamente fallido, primero, en manos de las élites liberales y

³ “La reforma constitucional e institucional es, pues, el momento del conflicto, de la palabra y de los pactos, es decir, el tiempo de la política” (Prats, 2006: 51).

⁴ El concepto de “consolidación democrática” tiene un carácter multidimensional desde el punto de vista teórico (Nohlen, 2003: 113). En nuestra investigación nos centramos en los aspectos institucionales de la consolidación democrática, esto es, el marco organizativo de la competencia pluralista, que es aceptado por los actores políticos y tiene el apoyo de los ciudadanos (Schmitter, 1993: 4), así como su permanencia en el tiempo (O’Donnell, 1996: 11). Existen numerosas referencias bibliográficas sobre consolidación democrática en los países de reciente transición entre las que destacamos: Diamond, Linz y Lipset, 1989; Mainwaring et al., 1992; Karl, 1995; Alcántara y Crespo, 1995; O’Donnell, 1996; Cruz y Stepan, 1997; Handelman y Tessler, 1999.

conservadoras tras la independencia colonial, y, posteriormente, del régimen autoritario que había gobernado Nicaragua durante más de cuatro décadas como si fuera la hacienda particular de la familia Somoza⁵. La firma de los Acuerdos de Paz en 1989 permitió el tránsito del régimen revolucionario instaurado por el FSLN hacia un modelo de democracia liberal-representativa, con la esperanza de cumplir con los objetivos de paz y prosperidad que el proceso de Esquipulas II (1987) había establecido para el istmo centroamericano.

El proceso de transición tiene varias dimensiones: una primera *económica*, que reduce la intervención del Estado en un modelo de crecimiento neoliberal, y otra de carácter *político-institucional*, articulada sobre el cese definitivo de la violencia armada, la firma de los acuerdos de paz y la transición democrática (Sojo, 1998; Montobbio, 1999)). La secuencia democratizadora en Nicaragua no sigue un modelo único que universalice, en términos explicativos, la necesidad o la suficiencia de las condiciones precedentes⁶, la decisión estratégica de los actores o la propia dinámica de los procesos para obtener realidades democráticas inequívocas. “Los desarrollos democráticos no sólo dependen de los diversos puntos de partida, sino, especialmente, de las *modalidades que adquiere el proceso de transición mismo*” (Torres-Rivas, 1996: 15). En esta investigación el proceso tiene dos niveles de análisis: de un lado, el estudio comparado de las últimas reformas constitucionales (1995⁸, 2000⁹, 2005¹⁰) y, de otro, el juego político de alianzas y contra-alianzas entre los líderes de los principales partidos nicaragüenses, que cuestiona la racionalidad de unas instituciones diseñadas “*a la medida*” de sus intereses de poder. También se evalúa el procedimiento de reforma¹¹ y la eficacia de la norma constitucional, con el fin de matizar el razonamiento causal de la hipótesis explicativa, y calibrar mejor el rumbo incierto del Estado de Derecho (*rule of law*) en el país centroamericano.

La quiebra del modelo oligárquico que aún subsistía durante el régimen somocista fue un anticipo de la capacidad transformadora de la revolución en un país donde la democracia no había existido nunca. La Constitución de 1987 constituye el “cauce jurídico-institucional” entre el proceso revolucionario de la década de 1980 y la democracia pluralista de la década siguiente, cuyo ajuste a la nueva realidad tendrá como resultado las sucesivas reformas constitucionales del actual período (1990-2011). ¿Es posible conciliar esta dinámica transformadora de la Ley Fundamental con la estabilidad política que exige la gobernabilidad democrática?, ¿cuál es el efecto de las reformas constitucionales sobre el proceso de transición?, ¿cómo ha resuelto

⁵ Desde 1936 Nicaragua era gobernada como la *hacienda particular* de la familia Somoza. El personalismo y la arbitrariedad de la acción de gobierno, mediada por el brazo férreo de la Guardia Nacional y el control sobre la economía interna, se unían a la recreación del juego electoral entre partidos títeres del poder ejercido por la dinastía Somoza y sus alianzas con las elites agro-exportadoras del café y el algodón. El proceso revolucionario albergó la ilusión de todos los nicaragüenses, articulados en un solo y heterogéneo frente anti-somocista, de construir la democracia y favorecer la inclusión económica de los segmentos más desfavorecidos, impulsando las bases sólidas de un Estado Nacional.

⁶ En las transiciones democráticas de los países centroamericanos, como el caso de Nicaragua, no se dieron los prerequisites que algunos autores señalan como factores necesarios para el éxito del proceso de democratización: un elevado grado de desarrollo económico, un alto nivel educativo con el predominio de rasgos de cultura política “moderados” (movilidad, secularización,...etc.) y un consenso social amplio sobre las ventajas del régimen democrático sobre los regímenes autoritarios (Lipset, 1959; Rustow, 1961; Botella, 1998).

⁷ La *cursiva* es mía.

⁸ Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 (Ley No. 192 del 1 de febrero de 1995).

⁹ Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 (Ley No. 330 del 18 de enero de 2002).

¹⁰ Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 (Ley No. 520 del 13 de enero de 2005).

¹¹ Título X, Capítulo III, arts. 191, 192, 193 y 195 correspondientes a la reforma parcial del texto constitucional de 1987.

Nicaragua sus crisis constitucionales?, ¿cómo discurre la variable “desarrollo institucional” en la serie de transformaciones políticas recientes: de la dictadura somocista a la revolución sandinista y de ésta a la democracia liberal? Se trata de una secuencia empírica compleja que intentaré abordar tomando como referente de análisis la tendencia general observada en las reformas a la Constitución de 1987: la atenuación del presidencialismo y la incorporación de algunas instituciones procedentes del modelo parlamentario.

A lo largo del trabajo no me voy a referir a los conceptos de “reforma institucional” o “reforma constitucional” de manera indistinta. No son términos equivalentes: el primero, hace referencia al proceso de cambio en las instituciones que integran el régimen político, mientras el segundo corresponde a la formalización jurídica de tales cambios que tienen su reflejo en el sistema constitucional. En el caso nicaragüense, ambos procesos están vinculados y coinciden en el tiempo: el proceso de transición política que ha permitido la creación de nuevas instituciones democráticas se ha constitucionalizado a través de las sucesivas revisiones parciales a la Ley Fundamental de 1987. Una exposición coherente que permita la reconstrucción histórica de la dinámica política facilitará al lector el seguimiento diacrónico del proceso democratizador. Por otra parte, la descripción de los cambios jurídicos informará de las pautas de evolución constitucional de la democracia en Nicaragua. Esta opción me parece la más adecuada, debido a la complejidad de un proceso caracterizado por sus avances y retrocesos, a veces contradictorios, que no sigue un desarrollo lineal y previsible¹².

La unidad temporal de observación corresponde a cada uno de los gobiernos elegidos democráticamente desde 1990 hasta el momento actual. Al introducir la dimensión *longitudinal* en el análisis la investigación deja de ser un “estudio de caso” para transformarse en un modelo de investigación comparada (Bartolini, 1994: 116-117). El eje de la estructura de variación que permite analizar la secuencia de cambio se construye a partir de las categorías nominales “presidencialismo-parlamentarismo” de la variable dependiente: diseño constitucional del régimen político. También se examina, aunque sea de manera exploratoria, la relación entre las elites políticas y la reforma constitucional en un marco de análisis más amplio, que contempla los cambios constitucionales como factor de estabilidad democrática, según lo expuesto anteriormente.

En cuanto a la estrategia investigadora seguida, cuento con una fuente de datos primarios procedente de cincuenta y siete entrevistas en profundidad realizadas a actores políticos, jurídicos, administrativos, sociales, académicos, y culturales, durante la estancia de investigación en la Universidad Americana de Managua (UAM) los meses de septiembre a diciembre de 2009. Las entrevistas grabadas y transcritas se aportan como anexo de la tesis doctoral, con objeto de contribuir a futuras investigaciones sobre el caso nicaragüense. Los datos empíricos son explotados siguiendo un diseño metodológico cualitativo. También dispongo de una base legislativa como información complementaria destinada al análisis: las leyes de reforma parcial a la Constitución de 1987, sentencias de la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional, y una selección de artículos de prensa publicados en los periódicos de ámbito nacional.

¹² Incluso la tendencia a la *parlamentarización* del sistema político no sigue un curso irreversible y unilineal, “es decir, no está constituido por una línea recta que avanza siempre hacia delante, sino más bien por un conjunto de líneas curvas o quebradas que pueden volver hacia atrás o sobre sí mismas” (Morlino, 1985: 56). Desde una perspectiva metodológica consideramos tres cuestiones implícitas en el análisis comparado: 1) la delimitación de la unidad temporal que nos permite examinar el pasado y realizar periodizaciones; 2) la relación entre las variables observadas diacrónicamente; 3) y el control sobre los efectos de la “multicolinealidad” generada por la interconexión de los múltiples factores presentes en el proceso de cambio que afectan al análisis de su interdependencia causal (Morlino y Sartori, 1994: 22).

La muestra cualitativa de informantes es de tipo no aleatorio y estratificado. Las decisiones muestrales han estado condicionadas por los medios y el tiempo disponibles para garantizar las dos dimensiones “maestras del muestreo” (Valles, 2007: 68): la heterogeneidad y la economía. El trabajo de campo se dividió en tres fases: a) la recopilación y análisis de la información documental y bibliográfica para fundamentar teóricamente la hipótesis exploratoria (*septiembre 2007-diciembre 2008*); b) el diseño del guión semi-estructurado de preguntas cualitativas¹³ (*marzo - junio de 2009*); c) así como la aplicación de los instrumentos metodológicos a la muestra seleccionada para reelaborar la hipótesis inicial en una fase inductiva posterior (*septiembre – diciembre 2009*).

El discurso sobre las reformas es un valioso instrumento que permite estudiar los cambios constitucionales recientes interpretando la *voz* de sus propios artífices. En un diseño cualitativo se habla de representatividad *tipológica* o *socioestructural* frente a la representatividad *distributiva* que caracteriza a los modelos estadísticos de las técnicas cuantitativas de investigación social. Esta cualidad representativa del discurso es asignada de manera *ex post* por el investigador en la fase de interpretación. Son los sujetos del texto los que se sienten “*representativos*”¹⁴, en tanto que portadores de una identidad social determinada, mediante un discurso que los asume y define colectivamente (Callejo, 1999).

Hay varias preguntas iniciales a la hora de construirlos “*casilleros tipológicos*”¹⁵ para asegurar la distribución estratificada del universo de entrevistados potenciales, garantizando una presencia significativa de las distintas voces “autorizadas”, que debían participar en la producción del discurso general. Su formulación nos permitió establecer los criterios generales para la selección de los entrevistados: a) ¿quiénes tenían la información relevante?, b) ¿quiénes eran los más accesibles física y socialmente?, c) ¿quiénes tenían mayor disponibilidad para hacer la entrevista?, d) y, finalmente, ¿quiénes poseían mayor precisión en su capacidad discursiva? (Valles, 2007: 71). Tomados en cuenta todos estos factores se procedió a la elaboración de un listado provisional al que fueron añadiéndose otros nombres durante el trabajo de campo hasta alcanzar un total de cincuenta y siete entrevistados¹⁶ descritos en el cuadro 1¹⁷:

¹³ En el diseño del guión cualitativo he procedido a la definición de los objetivos de la investigación, su traducción en *preguntas de teoría*, según el mapa conceptual elaborado tras la revisión bibliográfica de la literatura especializada, así como la construcción de series de *preguntas de entrevista* en correspondencia con cada pregunta teórica formulada (Wengraf, 2001: 63).

¹⁴ En este sentido, “la entrevista (...) no sólo es una mera técnica de recogida de investigación con propósitos de investigación (...) es el surgimiento y reconocimiento de una subjetividad individual con competencia narrativa” (Atkinson y Silverman, 1997; Valles, 2007: 12).

¹⁵ Este procedimiento guarda analogía con las operaciones de *estratificación y fijación de cuotas* del muestreo de encuestas (Valles, 2007: 68).

¹⁶ Del total de 57 entrevistas cualitativas sólo se realizaron 50 grabaciones, atendiendo al resto de los informantes con el correspondiente cuaderno de notas, dado que se negaron a que su discurso fuera registrado en formato electrónico para el uso de la investigación.

¹⁷ La selección de los entrevistados con competencia *narrativa* para nuestro análisis cualitativo de las reformas constitucionales en Nicaragua obedece a un *diseño flexible* (Marshall y Rossman, 1989), *iterativo, continuo* (Rubin, 1995), o *emergente* (Valles, 1997), hasta llegar a un punto de *saturación teórica* (Glaser y Strauss, 1965) de la información, en virtud del cual ninguna entrevista adicional añadía aspectos nuevos al discurso ya obtenido en las entrevistas precedentes.

Cuadro 0.1.1 Distribución por categorías del universo cualitativo de entrevistados:

<i>Categoría</i>	<i>Número</i>
Diputados de la Asamblea Nacional	12
Magistrados de la Corte Suprema de Justicia	3
Magistrados del Consejo Supremo Electoral (CSE)	2
Docentes, Investigadores, Consultores, Académicos	27
Periodistas	3
Alcaldes	1
Otras figuras institucionales de interés	9
TOTAL	57

Fuente: Elaboración propia: Managua, 2009.

Por otra parte, aplico un modelo de *entrevista estandarizada no programada* (Richardson, A., Dohrenwend, B. S., y Klein, D., 1995; Valles, 2007). La *estandarización* está asociada a la construcción de un guión cualitativo general, y la *no programación* a la exigencia de adaptar el orden y la formulación de las preguntas a la especificidad de cada entrevistado (Valles, 1997).

¿Por qué son de interés las opiniones seleccionadas? He entrevistado a los negociadores directos de las reformas constitucionales vinculados a los distintos partidos políticos, también a sus opositores en los diversos ámbitos institucionales, a los líderes sociales más críticos con los últimos cambios a la Constitución de 1987, y a personalidades destacadas del periodismo, la vida académica, o los restantes poderes del Estado, como el judicial o el electoral. Su papel y su perspectiva tienen una clara influencia en las decisiones que afectarán a la evolución política y jurídica de Nicaragua en los próximos años. A continuación indico en los cuadros 2.1. y 2.2. el universo completo de entrevistados incluido en el marco de la investigación cualitativa.

Todo discurso es coherente aunque a veces tenga apariencia de incoherencia: el trabajo de interpretación es un esfuerzo de sistematización del discurso como material empírico. Los ejes que estructuran el discurso, también llamados *verbatim*¹⁸, pueden contener una o varias unidades de sentido. Éstas son las claves textuales que vertebran el marco de significación del discurso general. Hay un sujeto de la enunciación, el sujeto empírico que habla, que produce las referencias analizadas después por el investigador en su tarea interpretativa. Señalar las incoherencias, redundancias, jerarquías, y silencios del discurso¹⁹, y advertir sus convergencias y regularidades, conduce, en último término, a una construcción del “*discurso dentro del discurso*”, que, en este caso, ha permitido arrojar mayor luz sobre la complejidad del proceso político y constitucional nicaragüense.

¹⁸ Los *verbatim* son las claves de análisis e interpretación del discurso cualitativo (Valles, 2007).

¹⁹ Hay que diferenciar el llamado “*silencio sistémico*” que se produce cuando no hay opinión, y, por tanto, existe un vacío discursivo ante un tema que se desconoce, del “*silencio de resistencia*” que sí lleva implícita una resistencia a opinar eludiendo o haciendo un desvío discursivo respecto del tema objeto de estudio (Callejo, 1999).

Cuadro 0.1.2. Relación de entrevistas realizadas:

<i>Nombre</i>	<i>Categoría tipológica</i>	<i>Fecha de la entrevista</i>
D. Edwin Castro Ribera	Diputado Jefe de la bancada del FSLN en la Asamblea Nacional	18 de septiembre de 2009
D. José Figueroa	Diputado del FSLN en la Asamblea Nacional	24 de octubre de 2009
D. Francisco Aguirre Sacasa	Diputado del PLC en la Asamblea Nacional.	9 de noviembre de 2009
D. Carlos Noguera	Diputado del PLC en la Asamblea Nacional	30 de octubre de 2009
D. José Pallais	Diputado del PLC en la Asamblea Nacional	28 de octubre de 2009
D ^a . M ^a Dolores Alemán	Diputada del PLC en la Asamblea Nacional	20 de noviembre de 2009
D. Víctor Hugo Tinoco	Diputado Jefe de la bancada de MRS en la Asamblea Nacional	29 de octubre de 2009
D. Enrique Sainz	Diputado de MRS en la Asamblea Nacional	18 de septiembre de 2009
D ^a . Mónica Baltodano	Diputada de “Rescate del Sandinismo” en la Asamblea Nacional	11 de noviembre de 2009
D. Indalecio Rodríguez	Diputado del PLI en la Asamblea Nacional	13 de noviembre de 2009
D. Adolfo Martínez Cole	Diputado Jefe de la “ <i>Bancada Democrática</i> ” (escindida de ALN) en la Asamblea Nacional.	13 de noviembre de 2009
D ^a . M ^a Eugenia Sequeira	Diputada de la “ <i>Bancada Democrática</i> ” (escindida de ALN) en la Asamblea Nacional.	27 de noviembre de 2009
D. Sergio Cuarezma Terán	Magistrado de la Corte Suprema de Justicia	11 de septiembre de 2009
D. Iván Escobar Fornos	Magistrado de la Corte Suprema de Justicia	8 de septiembre de 2009
D. Rafael Solís	Magistrado Vicepresidente de la Corte Suprema de Justicia	4 de noviembre de 2009
D. René Herrera Zúñiga	Magistrado del Consejo Supremo Electoral (CSE)	27 de noviembre de 2009
D ^a . Rosa Marina Zelaya	Ex – Presidenta del CSE durante el período (1996-2000)	9 de septiembre de 2009
D. Ángel Saldomando	Investigador del Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO)	8 de septiembre de 2009
D ^a . Sofía Montenegro	Investigadora del Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO)	8 de septiembre de 2009
D ^a . Elvira Cuadra	Investigadora del Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO)	5 de noviembre de 2009

Fuente: elaboración propia: Managua, 2009.

Cuadro 0.1.2. Relación de entrevistas realizadas:

<i>Nombre</i>	<i>Categoría tipológica</i>	<i>Fecha de la entrevista</i>
D. Mauricio Zúñiga	Director Ejecutivo de IPADE ²⁰	10 de septiembre de 2009
D ^a . Violeta Granera	Presidenta del “Movimiento por Nicaragua”	9 de septiembre de 2009
D ^a . Ada Esperanza Silva	Presidenta del Centro de Derechos Constitucionales	16 de septiembre de 2009
D ^a . Azahalea Solís	Investigadora del Centro de Derechos Constitucionales	16 de septiembre de 2009
D. Karlos Navarro	Profesor de Historia de la UCA	9 de septiembre de 2009
D. Reinaldo Balladares	Profesor de Derecho Constitucional de la UCA	9 de septiembre de 2009
D. Antonio Esgueva	Profesor de Historia Constitucional Comparada en la UAM y el IHNCA-UCA	10 de septiembre de 2009
D. Orlando López Selva	Asesor del Presidente Bolaños (2001-2005) y Profesor de Relaciones Internacionales en la UAM	17 de septiembre de 2009
D. Luís Carrión Cruz	Ex-Viceministro de Interior, miembro de la Dirección Nacional del FSLN (1979-1989) y Profesor de la UAM	17 de septiembre de 2009
D. Félix Madariaga	Asesor del Presidente Bolaños (2001-2005) y Profesor de Ciencia Política de la UAM	10 de septiembre de 2009
D. Omar García	Profesor de Derecho Constitucional en la UAM	17 de septiembre de 2009
D. Carlos Arrollo	Asesor del PNUD y Profesor de Relaciones Internacionales en la UAM	11 de septiembre de 2009
D. Gabriel Álvarez	Profesor de Derecho Constitucional en la UNAN-León	18 de septiembre de 2009
D. Alejandro Serrano Caldera	Jurista, intelectual y académico ²¹	18 de septiembre de 2009
D. Carlos Tünnerman	Sociólogo, intelectual y académico	13 de noviembre de 2009
D ^a . Dora María Téllez	Fundadora de MRS, investigadora del IHNCA-UCA	30 de octubre de 2009
D. Bonifacio Miranda	Jurista, Profesor de la UCA	4 de noviembre de 2009
D. Manuel Aráuz	Decano de la Facultad de Derecho de la UCA	5 de noviembre de 2009
D. Manuel Ortega Hegg	Profesor de Sociología de la UCA	13 de noviembre de 2009

Fuente: elaboración propia: Managua, 2009.

²⁰ Institución para el Desarrollo y la Democracia (IPADE).

²¹ Alejandro Serrano Caldera fue sucesivamente embajador de Nicaragua ante los organismos internacionales acreditados en Ginebra, magistrado de la Corte Suprema de Justicia y embajador de Nicaragua ante la ONU

Cuadro 0.1.2. Relación de entrevistas realizadas:

<i>Nombre</i>	<i>Categoría tipológica</i>	<i>Fecha de la entrevista</i>
D. Roberto Cajina	Investigador y consultor internacional.	16 de noviembre de 2009
D. Arturo Cruz Sequeira	Ex-Embajador en EEUU (2007-09) e investigador de INCAE	18 de noviembre de 2009
D. Arnaldo Zambrana	Diputado de la UNO (1990-1996) y Profesor de Filosofía Política en la UAM	22 de octubre de 2009
D. Edmundo Jarquín	Consultor del PNUD, candidato presidencial de MRS en 2006 y candidato a vice-presidente por la alianza PLI en 2011.	28 de octubre de 2009
D. Carlos Fernando Chamorro	Periodista	19 de noviembre de 2009
D. Eduardo Enríquez	Periodista y Analista Político en <i>La Prensa</i>	30 de octubre de 2009
D. Roger Guevara-Mena	Periodista, analista político y candidato presidencial de APRE en 2011	25 de noviembre de 2009
D. Dionisio Marengo	Ex –Alcalde de Managua por el FSLN (2004-2008)	24 de noviembre de 2009
D. Enrique Bolaños Geyer	Presidente de Nicaragua (2001-2007)	23 de noviembre de 2009
D. Antonio Lacayo	Ministro de la Presidencia (1990-1997)	13 de noviembre de 2009
D. Alfredo César	Presidente de la Asamblea Nacional (1990-1991)	19 de noviembre de 2009
D. Cairo Manuel López	Presidente de la Asamblea Nacional (1996) y Profesor de Derecho Constitucional de la UCA	3 de noviembre de 2009
D. Luís Humberto Guzmán	Presidente de la Asamblea Nacional (1994-1995) ²²	16 de septiembre de 2009
D. Saúl Lewites	Hermano del fallecido Herty Lewites, candidato presidencial de MRS en 2006	13 de noviembre de 2009
D. Pablo Ferrey	Director General de Asuntos Legislativos en la Asamblea Nacional	27 de noviembre de 2009
D. Fernando Caldera	Director General de la Policía durante el período 1992-1996	6 de noviembre de 2009
D. José Antonio Alvarado	Ex-Ministro del PLC	18 de noviembre de 2009
D. Humberto Ortega Saavedra	Ex – Jefe del Ejército de Nicaragua	13 de noviembre de 2009

Fuente: elaboración propia: Managua, 2009.

²² Durante el período presidencial de Dña. Violeta Chamorro (1990-1997) la Asamblea Nacional nicaragüense estuvo dirigida por diversas personalidades entre los diputados de la heterogénea coalición gubernamental Unión Nacional Opositora (UNO), entre ellos Luís Humberto Guzmán, Alfredo César o Cairo Manuel López.

En la investigación he optado por el análisis “artesanal” de las entrevistas cualitativas. Si bien la sistematización de los datos empíricos a través de los programas informáticos de uso habitual, como NUDIST o ATLAS-TI, tiene grandes ventajas para el investigador, especialmente, por su facilidad de uso, el ahorro de tiempo en las tareas mecánicas del procesamiento de la información, el recuento y la búsqueda de unidades textuales, así como la presentación final de los resultados, tiene el inconveniente general de eclipsar los matices de la relación entre la unidad y la fragmentación del texto. No quería asumir el riesgo de segmentar la información en categorías descontextualizadas que alterasen la visión de conjunto en un material cualitativo extraordinariamente rico²³. En este orden, se realizaron las siguientes operaciones: a) en primer lugar, la audición y lectura atenta de las transcripciones delimitando los fragmentos de texto correspondientes a cada código de análisis; b) una vez completada la *codificación*²⁴ de las entrevistas, se procedió a la *clasificación* de todos los fragmentos de texto pertenecientes a un mismo código en una única sección de análisis sin perder la identificación originaria del sujeto entrevistado; c) en tercer lugar, se realizó una primera fase del análisis cualitativo, consistente en el proceso de “*integración local*” (Weiss, 1994), mediante la interpretación de las unidades de texto concentradas en cada una de las secciones bajo categorías asociadas a cada uno de los temas del discurso general²⁵; d) y, finalmente, después de la integración local, sección a sección, se hizo la “*integración final*” del informe cualitativo (Weiss, 1994), señalando los ejes argumentales del hiper-texto obtenido de las cincuenta grabaciones. Con la ayuda del marco teórico, he reelaborado la estructura del relato de los entrevistados con coherencia explicativa, poniendo en diálogo las distintas *voces* del discurso para construir una narrativa analítica que permita responder, de forma argumentada, al *qué*, el *cómo*, y el *por qué* de las reformas constitucionales nicaragüenses durante el período (1987-2011).

En el análisis obtuve un total de ocho códigos generales referidos a los siguientes ejes discursivos: 1) el proceso constitucional original de 1987: actores y procedimiento jurídico; 2) la función de la Constitución Política de 1987 en la transición democrática de 1990; 3) la reforma constitucional de 1995: actores, contenido y procedimiento jurídico; 4) la Ley Marco No. 199 de 1995: los efectos del bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; 5) la reforma constitucional de 2000: actores, contenido y procedimiento jurídico; 6) los cambios constitucionales de 2005: actores, contenido y procedimiento de reforma; 7) la Ley Marco No. 558 de 2005: segunda crisis de gobernabilidad generada por el bloqueo institucional de los órganos Ejecutivo y Legislativo; 8) el gobierno de Daniel Ortega (2007-2011) y las nuevas propuestas de reforma constitucional: la evolución institucional hacia el semi-parlamentarismo y la cuestión de la reelección presidencial. También registré un amplio número de sub-temas en las entrevistas que han sido objeto de atención, ya que ilustran muy bien el entramado de las variables explicativas de un proceso tan complejo como el nicaragüense. En este apartado, examino aspectos tales como: la cultura política, el caudillismo dentro de los partidos, la función

²³ El principal problema del análisis cualitativo era el de *cómo* organizar una información tan heterogénea. El objetivo específico ha sido el de describir, contrastar, interpretar y evaluar todo el material de datos empíricos obtenido.

²⁴ En una primera lectura interpretativa evalué la unidad o el grado de fragmentación del discurso general. Es el momento de valorar la coherencia interna del grupo de informantes en relación a los distintos ejes simbólicos, que articulan el guión semi-estructurado de las entrevistas. Esta primera fase del análisis manual coincide con la “*codificación*” de los textos obtenidos mediante la transcripción completa de las entrevistas, atendiendo a los temas centrales vinculados a una categoría, que permitiese clasificar todos los fragmentos del discurso general. La *codificación* corresponde a la asignación de categorías (que pueden ser provisionales, bien descriptivas o teóricas) a fragmentos de texto: desde una palabra, una frase, un párrafo o varios, hasta todo el documento (Rubin y Rubin, 1995; Valles, 2007).

²⁵ Las categorías utilizadas van desde un nivel general de categorización hasta niveles menores que descienden hasta los contenidos temáticos más específicos (Valles, 2007: 22).

de los pactos políticos en el juego democrático, el valor normativo de la Constitución y las dificultades de eficacia de la norma jurídica, la evolución del sistema de partidos, la tradición histórica de reformar la Constitución en el modelo patrimonial de Estado y la competencia por el control de los recursos públicos, o el refuerzo del “*orteguismo*” como factor de riesgo sobre la consolidación de la democracia en el país centroamericano. Estos ejes tienen un valor ordinal y compresivo, ya que a partir de su distribución se obtiene el “mapa interpretativo” del extenso material discursivo del que se dispone.

Respecto a los criterios de evaluación de la investigación cualitativa, ¿qué clase de verdad se obtiene de las entrevistas? Los criterios de calidad (o *validez*, si se prefiere) varían según el enfoque del analista. Las inferencias de los datos cualitativos no conducen a una sola “verdad” sobre las reformas constitucionales, por el contrario, la realidad social se compone de múltiples puntos de vista o diferentes versiones sobre el proceso real experimentado. Desde este ángulo, se puede reformular la cuestión inicial de otro modo: ¿qué nos dice el discurso de los informantes sobre sus percepciones, y qué se puede inferir de ellas sobre el contexto efectivo de los sucesos que constituyen el objeto de análisis? (Dean y Whyte, 1958). Insisto en la argumentación razonada como clave general de exposición del trabajo estableciendo la conveniencia de postergar el capítulo centrado en el análisis comparado de los procesos de reforma constitucional a la presentación de cada uno de ellos por separado. El objetivo es que el lector no se pierda en los preámbulos del enfoque teórico y disponga del conocimiento empírico necesario sobre la experiencia nicaragüense antes de la discusión de la hipótesis explicativa. En cualquier caso, no se realiza una simple enumeración de fechas y acontecimientos, se ha dotado a la descripción de una carga argumental tejida sobre los resultados del análisis cualitativo para dar un significado a lo que ha sucedido en Nicaragua durante las dos últimas décadas.

El primer capítulo estudia la Constitución Política de 1987 y los principales rasgos del proceso constituyente originario durante el régimen sandinista de la década de los 80. El segundo capítulo se centra en la reforma constitucional de 1995 aprobada bajo el gobierno de Violeta Chamorro, que sienta las bases de la transición hacia la democracia y la economía de mercado, analizando los factores políticos que explican el bloqueo institucional entre los poderes Ejecutivo-Legislativo, así como las irregularidades jurídicas presentes en el proceso mismo de reforma. A continuación examino la reforma constitucional de 2000, como punto de inflexión en la secuencia democratizadora, si se consideran los efectos del conocido Pacto Ortega-Alemán sobre el diseño de las nuevas reglas de juego, y su tendencia a la consolidación de un bipartidismo institucional entre el FSLN y el PLC. El cuarto capítulo observa los cambios experimentados durante el gobierno de Enrique Bolaños mediante el análisis de la reforma constitucional de 2005, como un nuevo ejemplo de bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Finalmente, se estudian las principales propuestas de reforma constitucional del gobierno de Daniel Ortega, que han tensionado el marco jurídico actual, distanciándose del modelo pluralista inaugurado en 1990. He dedicado un último capítulo al análisis comparado de los cuatro procesos de reforma constitucional, donde desarrollo los principales argumentos que explican el proceso descrito para concluir con algunas reflexiones finales.

Decía Sartori que los constituyentes de los siglos XVIII y XIX eran “*ingenieros naturales*”, capaces de prever las consecuencias del funcionamiento de los diseños constitucionales, entendiendo que la Constitución es algo más que un cuerpo de preceptos jurídicos que ordenan el sistema de relaciones políticas. Las constituciones también entrañan sus riesgos: “la organización del Estado requiere seguir el rumbo de una estructura de recompensas y castigos, de “buenos” alicientes y “terribles” castigos” (Sartori, 1994: 218).

CAPÍTULO 1

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1987: LA DIMENSIÓN POPULAR DEL PROCESO CONSTITUYENTE.

“El nuestro fue un régimen muy democrático, en un sentido nuevo, y muy autoritario, en un sentido viejo” (Ramírez, 2007: 122).

La Constitución de 1987 tuvo el objetivo inicial de dismantelar la estructura institucional del régimen somocista (1936-1979). El Gobierno de Reconstrucción Nacional fue integrado por una Junta de Gobierno y el 20 de julio se promulgó el “*Decreto Fundamental del Gobierno de Reconstrucción Nacional*”, derogando la Constitución de 1974 y todas las leyes constitucionales, y disolviendo ambas cámaras, Congreso y Senado, además de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Superior del Trabajo. La nueva estructura de poderes del Estado se componía de la Junta de Gobierno, el Consejo de Estado y los Tribunales de Justicia. El “*Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses*” fue decretado el 21 de agosto de 1979. El 20 de julio de ese mismo año la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (JGRN) emitió el “*Estatuto Fundamental de la República de Nicaragua*”, publicado el 29 de agosto de 1979, que sería el pilar del ordenamiento jurídico del nuevo régimen sandinista hasta la aprobación de la Constitución de 1987. Durante los primeros años del gobierno revolucionario la facultad legislativa era compartida por la JGRN y el Consejo de Estado²⁶. Pero en la práctica las facultades legislativas de la Junta de Gobierno eran muy superiores, concediéndose a ésta la aprobación tácita de las leyes dictadas por ella misma en caso de que el Consejo de Estado no se pronunciase en un plazo de cinco días. El vacío institucional que antecedió a la creación del Consejo de Estado, mediante el artículo 31 del Estatuto Fundamental, permitió que la Junta de Gobierno se consolidase como un verdadero órgano legislativo, especialmente, en materia presupuestaria (Gutiérrez, 2008: 236-237). Una importante facultad del Poder Ejecutivo, que, posteriormente, se formalizaría en la Constitución Política de 1987.

Siguiendo esta línea de evolución, las bases constitucionales del nuevo régimen sandinista se caracterizarán por el diseño de un Ejecutivo fuerte de corte presidencialista, según la tradición histórica del constitucionalismo en Nicaragua desde su independencia en 1821, y las propias necesidades del “*momento revolucionario*”. El nuevo texto constitucional también consolidaba la prioridad de construir un Estado Social de Derecho y garantizar la participación popular, como

²⁶ En el primer Consejo de Estado creado tras el triunfo de la revolución en 1979 estuvieron representados el Partido Conservador de Nicaragua (PCDN), así como los dos grandes partidos liberales del período post-somocista: el Partido Liberal Independiente (PLI) y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC). El Estatuto Fundamental de 1979 estableció que el Consejo de Estado estaría integrado por veintitrés representantes: seis corresponderían al FSLN, quince a las organizaciones sindicales y de masas dirigidas por éste, y el resto a otras formaciones políticas y socioeconómicas del país, incluido el COSEP. Después el Frente Sandinista modificó la composición original del Consejo de Estado para incrementar la representación de las organizaciones populares hasta cuarenta y siete diputaciones, garantizándose una mayoría absoluta dentro del órgano, y rompiendo la coalición nacional. En este contexto, el Partido Conservador Demócrata de Nicaragua (PCDN), el Partido Social Cristiano (PSC), y el Movimiento Democrático Nicaragüense (MDN) amenazaron con no integrarse al Consejo de Estado, al igual que el COSEP. En esta coyuntura se desarrolla la lucha por el poder entre el FSLN y la burguesía en los primeros años 80 (Vargas, 1991: 26).

principios de una verdadera democratización de la sociedad nicaragüense²⁷, frente a los juegos electorales de dudosa legitimidad que protagonizaron los partidos políticos durante el período somocista. Desde sus inicios, el régimen sandinista manifestó una radical desconfianza hacia los mecanismos institucionales de la democracia representativa. Como en otros países socialistas, en Nicaragua el FSLN defendió una concepción de la *democracia real*, social y popular, con una dimensión igualitaria y participativa, frente a la *democracia formal*, asociada al modelo liberal-representativo“.

El proceso constituyente iniciado en 1986 hizo de la participación popular su seña de identidad. La Asamblea Constituyente, elegida el 4 de noviembre de 1984, puso término a los trabajos de elaboración de la nueva Constitución el 19 de noviembre de 1986. Los debates del proyecto constitucional en la Asamblea Nacional fueron precedidos por la consulta realizada por la Comisión Especial Constitucional a los partidos políticos, las organizaciones populares y las asociaciones civiles jurídicamente reconocidas que quisieran hacer llegar sus propuestas para la elaboración de la nueva Constitución de Nicaragua. A la presentación del anteproyecto el 21 de febrero de 1986 ante el pleno de la Asamblea Nacional, siguió la realización de los llamados *Cabildos Abiertos*²⁸ durante los meses de junio y julio de 1986, permitiendo la discusión abierta del texto del anteproyecto con una amplia participación ciudadana en todo el territorio nacional. La función de la Comisión Dictaminadora Constitucional, articulada el 21 de febrero de 1986, mantuvo su composición interna inicial con la excepción de dos miembros del Partido Liberal Independiente (PLI) hasta la finalización de sus tareas el 5 de septiembre de 1986. Durante el último trimestre de ese año se completó el debate del proyecto de Constitución en el pleno de la Asamblea Nacional, cuya votación y aprobación concluyó el 19 de noviembre de 1986, promulgándose la nueva Ley Fundamental el 9 de enero del año siguiente.

La Constitución de 1987 encuentra su raíz en la influencia liberal que forma parte de la historia constitucional centroamericana²⁹, especialmente, en lo que respecta a la organización de la estructura funcional del Estado, diferenciando los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A los valores constitucionales de la tradición liberal el régimen sandinista incorporó el reconocimiento jurídico de las nuevas instituciones revolucionarias, como la dirección económica del Estado sobre el comercio exterior, la nacionalización de la banca, la reforma agraria, o la expropiación de bienes privados entre los partidarios del régimen somocista que se vieron abocados al exilio. El nuevo orden constitucional también impulsaba una fuerte intervención del Estado sobre la economía, definiéndolo como instrumento al servicio de las clases populares para erradicar la pobreza y la explotación del pueblo por la minoría oligárquica que había gobernado el país desde la época colonial. También hizo coincidir el derecho a la participación popular directa con el sufragio universal, en una clara defensa de la “democracia participativa” de las organizaciones populares de masas, frente al juego electoral que había despojado al *pueblo* de la dirección de los asuntos públicos. Se estableció un sistema proporcional para la elección de los diputados de la Asamblea Nacional (Solís, 2008).

²⁷ “El Estado, la nación, el barrio, la escuela, el partido, el sindicato, la cooperativa, los mercados, la universidad, fueron las plataformas de lanzamiento, los escenarios y los horizontes de la democratización, unos más que otros, pero todos en conjunto” (Vilas, 1994: 302).

²⁸ Se establecieron “cabildos abiertos” sectoriales (integrados por organizaciones de mujeres, estudiantes, trabajadores,...etc.) y territoriales.

²⁹ La nueva Constitución de Nicaragua contenía un Preámbulo inspirado en las grandes luchas de liberación nacional desde la independencia colonial a la guerra contra filibusteros como William Walker o la dominación estadounidense protagonizada por el liberal Sandino. También invocaba la representación de los hombres y mujeres que hicieron posible el triunfo de la revolución en 1979 frente a la dictadura de los Somoza.

Los partidos políticos no afines al proyecto revolucionario que obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones de 1984 pudieron participar en el debate constituyente. Pero algunos de estos grupos renunciaron por entender que se trataba de un texto constitucional “partidista”, vinculado a los objetivos del FSLN, que no invocaba al conjunto de la nación política. La Constitución de 1987 consagraba el respeto a principios básicos del constitucionalismo democrático, como el reconocimiento de la soberanía popular (art. 2), el sufragio universal, directo y secreto (arts. 51, 132 y 146), el pluralismo político (arts. 5 y 55), la supremacía de la norma constitucional (art. 182), la división de poderes (arts. 7 y 129), la independencia del Poder Judicial³⁰ (art. 165), y un amplio catálogo de derechos y libertades fundamentales. Pero la defensa a ultranza de una noción de *pueblo* referida a los sectores sociales más desfavorecidos (art. 4) restringía la aplicación de los principios de soberanía popular a una parte y no al conjunto de los ciudadanos nicaragüenses. De otro lado, la Constitución de 1987 también introducía límites al pluralismo político al prohibir la acción de los partidos y las asociaciones civiles que tuviesen el objetivo de crear un sistema político inspirado en el antiguo somocismo. La oposición sandinista quedó, en muchos casos, recluida en esta ambigua restricción de los derechos de participación social y política, especialmente, para aquellos grupos claramente disidentes del proyecto revolucionario de 1979.

Los sandinistas no defendían un modelo de democracia liberal basado en la convocatoria periódica de elecciones, pero tampoco negaron la celebración de unos comicios generales. La convocatoria de elecciones constituía un factor de incertidumbre en sus inicios, aunque el FSLN se vio presionado por las circunstancias a celebrar el proceso electoral constituyente de 1984, con objeto de abrir espacios en el nuevo régimen revolucionario y dar cabida a los sectores de la oposición, confiriendo una mayor legitimidad al proyecto sandinista. No obstante, el posicionamiento del FSLN frente a la cuestión electoral seguía siendo el mismo: la verdadera participación del pueblo se ejercía a través de las organizaciones populares y su *vanguardia*, el Frente Sandinista de Liberación Nacional. Por otra parte, los dos anteproyectos de ley para la regulación de los partidos políticos, que el FSLN presentó en 1981 y 1982 en el seno del Consejo de Estado, no contemplaban la función de las instituciones partidarias en términos competitivos.

La nueva Ley de Partidos fue aprobada el 17 de julio de 1983, estableciéndose como objetivo de cualquier proceso electoral la obtención del poder del Estado. Este ligero reconocimiento del pluralismo político, mediante la institucionalización de un procedimiento capaz de articular las reducidas bases del consenso político interno, fue el propósito de esta nueva ley que reguló la celebración de las elecciones constituyentes de noviembre de 1984 (González, 1992; Martí, 1997). La elaboración de la misma se hizo bajo un clima de extraordinaria confianza por parte del FSLN en su próxima victoria electoral³¹.

³⁰ El Poder Judicial se caracterizó por una mayor autonomía relativa respecto a las decisiones del Ejecutivo, además de por su debilidad institucional en el marco de la estructura organizativa del nuevo Estado revolucionario. Sin embargo, el Ministerio de Justicia terminó ejerciendo funciones jurisdiccionales, como ejemplo de las amplias facultades del Ejecutivo sobre los demás poderes públicos. Los conflictos más graves se desataron a partir de la creación de los *Tribunales Populares Antisomocistas*, que juzgaron entre 1979 y 1981 a 6.310 miembros de la Guardia Nacional (Molero, 1988; Martí, 1997).

³¹ En este punto, las palabras del comandante Bayardo Arce resultan reveladoras: “¿Pueden las elecciones obligar al FSLN a abandonar el poder? *Jurídicamente sí. Las leyes que hemos promulgado establecen que en las elecciones se pone en juego el poder político. Si no recibimos, como dicen los políticos tradicionales, el favor popular de las urnas, pues perdemos el poder. Desde el punto de vista de la realidad no creemos que el FSLN pueda perder ahora el poder, porque se ve claramente que somos una fuerza arrolladora. Basta ver que el pueblo se enfrenta a la agresión bajo las banderas del FSLN*” (Arce en Invernizzi et al., 1986: 83-89; Martí, 1997).

La celebración de elecciones no alteró el curso de la guerra y la campaña cívica durante los comicios fue atravesada por el mismo *cleavage* (Lipset y Rokkan, 1967) del enfrentamiento militar, de manera que amplios sectores de la derecha anti-sandinista se alinearon con la Contra³², mientras otros sectores de la denominada “*Oposición Patriótica*”, tuvieron una postura institucional más moderada³³, integrada por partidos políticos de diversa procedencia dentro del espectro ideológico³⁴.

Cuadro 1.1. Resultados de las elecciones generales del 4 de noviembre de 1984.

Partidos	Nº Votos (*)	% Votos válidos	Nº Representantes
FSLN	735.967	67%	61
PCD	154.327	14%	14
PLI	105.560	9.6%	9
PPSC	61.199	5.6%	6
PCde N	16.034	1.5%	2
PSN	14.494	1.3%	2
MAP-ML	11.352	1%	2
Nulos	71.209	-----	-----
TOTAL	1.170.142	100%	96

Fuente: *The Electoral Process in Nicaragua: Domestic and Internacional Influences*. The Report of the LASA Delegation to Observe the Nicaragua General Election of November 4, 1984, LASA, november 19, 1984. (*): Elección para presidente y vicepresidente de la República.

Las elecciones de 1984 sufrieron la presión continua de Estados Unidos, que a fin de deslegitimar al régimen del FSLN instrumentalizó a los miembros de la oposición doméstica mediante la creación de la “Coordinadora Democrática Nicaragüense” (CDN). Ésta integró a los segmentos más duros de la contrarrevolución. Inicialmente, la CDN exigió al Frente Sandinista la garantía de unos comicios transparentes y legítimos, aunque, finalmente, se negó a participar en las elecciones. Las acciones de la CDN, el COSEP y la jerarquía católica, junto a la Administración Reagan, no privaron a las elecciones de 1984 de legitimidad. El proceso electoral se desarrolló con relativa normalidad a pesar del contexto de guerra. La amplia victoria sandinista no impidió la obtención de representación parlamentaria por parte de otras fuerzas políticas³⁵ (véase Cuadro 3), que sumaron treinta y cinco diputados frente a los sesenta y un representantes del FSLN. Sin embargo, la tendencia inicial al pluralismo político se vio limitada

³² Entre las fuerzas políticas vinculadas a la Contra destacamos el Partido Conservador Nicaragüense (PCN), el Partido Social Cristiano (PSC), el Partido Socialdemócrata (SPD) y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), además de grupos de interés como la gran patronal, el COSEP, que fortalecerían las bases sociales de la contrarrevolución.

³³ Durante los primeros años de la revolución, de 1979 a 1983, la *Oposición Patriótica* tuvo una capacidad muy limitada de influencia política, de forma que la vertebración sandinista de la participación popular, la hegemonización del proyecto revolucionario y la polarización de las fuerzas enfrentadas en el conflicto armado redujeron notablemente el éxito de una oposición partidaria (Barnes y Weaver, 1991; Martí, 1997).

³⁴ Entre ellos se encuentran, del lado de la izquierda, el Partido Comunista de Nicaragua (PC de N), el Partido Socialista de Nicaragua (PSN), el Movimiento Marxista-Leninista de Acción Popular (MAP-ML) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); y del lado del centro-derecha, el Partido Popular Social Cristiano (PPSC), el Partido Liberal Independiente (PLI) y el Partido Conservador Democrático (PCD).

³⁵ Entre las que referimos el PCD, PLI, PPSC, PC de N, PSN y MAP-ML.

por tres factores: 1) la ausencia de un frente duro de oposición entre el FSLN y las fuerzas partidarias con representación en la Asamblea Nacional; 2) la negación de estatus jurídico a la CDN que integraba a las bases sociales y políticas de la contrarrevolución; 3) y la promulgación del Estado de Emergencia en septiembre de 1985, que reforzó el conflicto armado frente a la institucionalización de la competencia partidaria que débilmente habían intentado representar las elecciones constituyentes de 1984 (Martí, 1997: 97). A pesar del “*fracaso de la política*” que supuso este triunfo de la guerra prolongado hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1989, el proceso electoral de 1984 introdujo un punto de inflexión en la evolución del sistema político nicaragüense, cuya primera manifestación sería la elaboración de la Constitución de 1987.

El nuevo texto estableció un modelo constitucional de la estructura de poderes del Estado muy desequilibrado, consolidando un hiper-presidencialismo que concentraba importantes facultades en la figura del presidente de la República, como el poder de dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley en materias presupuestaria y administrativa (art. 150.4), crear leyes delegadas (art. 150.7) o determinar el Presupuesto General en períodos de emergencia (art. 185). “El Ejecutivo era un poder sobre el poder” (Aráuz, 2007: 17). En la Asamblea Nacional no se debatían los asuntos prioritarios que resolvía el Ejecutivo, limitando sus funciones institucionales a la mera ratificación formal de las decisiones políticas adoptadas por el presidente de la República y la Dirección Nacional del FSLN. La arena parlamentaria no articulaba el conflicto de intereses de la sociedad nicaragüense, como órgano representativo de la soberanía popular, sino que, por el contrario, desarrolló una práctica legislativa, denominada por algunos autores como “*parlamentarismo paralelo*” (Ortega, 1988; Vilas, 1994), que consistía en marginar al Poder Legislativo de los asuntos de Estado más importantes. Las escasas atribuciones de la Asamblea Nacional para controlar las decisiones del Ejecutivo no estaban sustentadas en las disposiciones constitucionales de 1987, sino en la propia práctica institucional de ambos poderes, especialmente, tras la declaración del Estado de Emergencia en 1985. Por otra parte, hay que tener en cuenta la mayoría parlamentaria de dos tercios del total de representantes de la cámara de que disponía el Frente Sandinista frente a la escasa presencia de los partidos de oposición. La Asamblea Nacional se vio en la necesidad de fortalecer institucionalmente al Ejecutivo para poder gobernar un país en guerra. La defensa estaba a cargo del Ejército Popular Sandinista, entendido como “*el brazo armado del pueblo*” (arts. 4 y 95), y se garantizaba la participación del pueblo en la organización y funcionamiento de la administración de justicia a través de los llamados *tribunales populares* (art. 166).

Los críticos de la Constitución de 1987 observaron en todos estos rasgos una concepción militarizada y partidista del Estado. La institucionalización de la revolución se había traducido en un régimen político que hacía coincidir la estructura de los poderes públicos con la Dirección Nacional del FSLN, órgano interno del partido formado por los nueve comandantes con Daniel Ortega a la cabeza. La ausencia de una norma constitucional que regulase el principio de reelección presidencial la hacía posible y efectiva, permitiendo la continuidad del presidente durante un período ilimitado de tiempo. El mismo año de su promulgación apareció un documento suscrito por catorce formaciones que proponían la reforma de la Constitución de 1987. Amplios sectores de los partidos tradicionales, liberales y conservadores, se opusieron al régimen autoritario de los Somoza, apoyando la convocatoria del FSLN en 1979. Pero, tras la victoria sandinista, se sintieron excluidos del proyecto socialista que el Frente quería llevar a cabo, y así lo hicieron durante toda una década (1979-1989), justo el tiempo que debieron esperar para poner otra vez sobre la mesa la cuestión de las reformas constitucionales.

1.1. EL ARGUMENTO CUALITATIVO: CONSTITUCIÓN y REVOLUCIÓN (1979-1989).

La Constitución de 1987 nació como expresión jurídica de la revolución de 1979. En el marco de la tradición nicaragüense de consolidar un presidencialismo fuerte, la preeminencia institucional de las funciones del Ejecutivo sobre las del Legislativo fue reforzada por el difícil contexto del enfrentamiento armado que vivió el país a lo largo de la década de 1980. La voluntad constituyente de formalizar el proyecto revolucionario a cargo de la Asamblea Nacional surgida de las elecciones de 1984 sustentó la legitimidad adquirida por la revolución después de la victoria electoral del FSLN. La finalidad del texto de 1987 de “*juridificar*” el orden revolucionario, como señala el Magistrado de la Corte Suprema Iván Escobar Fornos, es de carácter político. La constitucionalización de la revolución de 1979 estuvo abierta a la participación del pueblo a través de los Cabildos, pero marcada por la necesidad de utilizar los poderes de excepción por parte del Ejecutivo, debido a la propia coyuntura bélica que hacía del presidente el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. Como indica Edwin Castro, diputado del FSLN en la Asamblea Nacional: “*el Estado era un Ejecutivo fuerte, rápido, dinámico, de guerra, pues, y eso fue parte del poder, ¿verdad?, sin embargo, sí fue una Constitución, yo diría la más o la única totalmente consultada*”. El jurista Cairo Manuel López, presidente de la Asamblea Nacional en 1996, matiza en su discurso los límites del debate constitucional sobre los artículos del texto original de 1987, señalando que: “*la Constitución del 87 a pesar de haber sido aparentemente consultada con la población fue una consulta limitada, primero, por la forma de dialogar con la población, es decir, no se puede obtener una discusión cuando a la población se le dice: “¿están de acuerdo con la Constitución?”, “sí”, eso no es un debate*”.

Otro aspecto de interés en el discurso cualitativo sobre la Constitución de 1987 es que representa la culminación tardía de un intento de formalización jurídica que tiene lugar casi al final del período revolucionario, dos años antes de la firma de los acuerdos de paz. Tras el triunfo de la revolución en julio 1979 se procedió a la abolición de la última Constitución somocista de 1974 y se creó el llamado Estatuto Fundamental como instrumento jurídico del nuevo poder revolucionario. Como observa Antonio Lacayo, ministro de la Presidencia de Violeta Chamorro: “*vino el sandinismo, tumba todo el andamiaje jurídico que había en tiempos del somocismo, y en 1987, después de ocho largos años de estar en el poder sin ningún tipo de Constitución, porque la anterior quedó derogada, es decir, gobernando de hecho, gobernando al amparo de un triunfo militar, decide hacer una Constitución y entra en vigor en 1987 (...)*”.

En este sentido, hay que considerar dos aspectos: uno, la ausencia de una Constitución formal que revela la huella de improvisación signada al hilo del proceso revolucionario, como una evolución *de hecho* y no *de derecho*, que caracteriza al régimen del FSLN en los ochenta. Así lo estableció la famosa consigna: “*la revolución es fuente de Derecho*”. Como aclara Alejandro Serrano Caldera, presidente de la Corte Suprema de Justicia durante la revolución sandinista: “*nuestra legalidad debe ser expresión de la realidad sociopolítica que estamos construyendo, y ésta a su vez debe encarnarse y realizarse en la ley. (...) la revolución, que durante su lucha por la liberación se legitima sólo en los hechos, en el contenido moral de sus acciones, y en la justicia de sus objetivos, deviene, desde el poder, fuente de derecho, en tanto produce las instituciones y el ordenamiento legal (...)*” (1986: 21, 62). En segundo lugar, el breve interludio de duración de la Constitución de 1987, que, por un lado, no pudo ser aplicada por la excepcionalidad de la guerra, obligando a declarar de una forma casi permanente el Estado de Emergencia, y, por otro, tuvo su primera reforma en 1990 para posibilitar las elecciones de transición en las que obtendría la victoria Doña Violeta Barrios. Como destaca Enrique Sainz, diputado del Movimiento Renovador Sandinista (MRS) en la Asamblea Nacional: “*estuvimos sin*

Constitución, era un Estatuto, que se llamaba Estatuto Fundamental hasta la Constitución de 1987, que pretendía reflejar la realidad de la revolución (...) se trataba de constituir un instrumento jurídico fundamental, bueno, no duró mucho, ¿verdad?, en 1990, tres años después, triunfaron electoralmente las fuerzas opuestas civiles al régimen revolucionario”.

Desde las propias filas sandinistas se reconoce que la Constitución tras el triunfo revolucionario no era una prioridad³⁶. Las instituciones del nuevo Estado revolucionario se fueron gestando al amparo de una legitimidad efectiva y no normativa³⁷, es decir, sustentada en el propio “*hecho revolucionario*”, como única garantía de legalidad en el ejercicio del poder, que no estaba sujeto a norma alguna, debido al vacío jurídico dejado por la abolición de las leyes somocistas y la ausencia de un nuevo marco constitucional. El menosprecio de las elites revolucionarias al esfuerzo de dotar de nuevas bases jurídicas al régimen sandinista se manifiesta en el propio discurso de los participantes en el proceso constituyente de 1987, que advierten la necesidad de las leyes como una cuestión secundaria: en ningún caso la norma jurídica es *constituyente* y limitadora del poder político, sino *derivada* del mismo. El peligro de legalizar por la vía de hecho la política revolucionaria, con sus aciertos y desaciertos, fue una constante a lo largo de la década de los ochenta hasta la elaboración de la Constitución de 1987. Como afirma Azahalea Solís, investigadora del Centro de Derechos Constitucionales, la funcionalidad del Derecho como un instrumento al servicio de los intereses de la política marcará todo el período sandinista. La misma revolución, en su intento de ruptura, no consiguió eliminar uno de los rasgos de la historia política nicaragüense, cuyas elites han creado sucesivamente instituciones a su imagen y semejanza, sin límites normativos que permitan racionalizar el poder dotándolo de una legitimidad universal y objetiva³⁸.

En este contexto, la tarea posterior de crear la Constitución de 1987 obedecía más al intento de consolidar institucionalmente el proyecto político de la revolución, garantizando su durabilidad en el tiempo sin medir su propia historicidad, es decir, la caducidad del régimen del FSLN. Éste resistía con las armas a la guerra de la “contra” financiada por Estados Unidos, e impulsaba con las leyes, incluida la Ley Fundamental, el fortalecimiento del régimen sandinista

³⁶ Como observa el ex-alcalde de Managua Dionisio Marengo: “(...) antes que nada quisiera recordar que yo no soy un especialista legal, pues, yo no soy un abogado ni un teórico constitucionalista ni nada, pero he sido más bien un operador político práctico, y desde ese ángulo es que te puedo dar una opinión (...) me ha tocado vivir todas las épocas desde la dictadura, en donde tuvimos alguna participación activa, pero lo que menos nos preocupaba, realmente, era la parte legal, teníamos que derrocar la dictadura y no funcionaba ningún mecanismo legal, por lo tanto, para mí, en aquél momento, la Constitución no era una prioridad, y lo que decías no nos interesaba mucho, durante la época de la revolución, la verdad, es que habíamos estado también a base de pactos, no había, creo yo, una conceptualización de la ley, del orden, de las atribuciones de las instituciones, creo que había un decir muy típico que era: “la revolución es fuente de Derecho”, lo que la revolución hace eso es la ley, y como, en realidad, el país había estado durante esos diez años creo que muy poca gente, realmente, le puso mente a lo que se estaba haciendo (...)”.

³⁷ “La revolución fue capaz de generar aspiraciones colectivas, pero no logró traducir estas aspiraciones en un consenso social que sirviera de base y apoyo para la construcción de un Estado Nacional” (Pérez-Baltodano, 2008: 661).

³⁸ Y continúa Azahalea Solís: “Cuando en tiempos de la revolución, yo todavía estaba estudiando, y en la facultad de Derecho en la que yo estaba, los estudiantes se inventaron unos seminarios jurídicos, “Derecho y Revolución”, (...) y por ese seminario pasaron toditos los dirigentes, (...) y cuando Bayardo Arce, que era el Vice-Coordinador General del Frente dice: “bueno, ahora que tenemos el poder, nos damos cuenta de que nos hacen falta hasta abogados”, o sea, para que mirés, (...) eso para decir, los abogados son secundarios, pero al final vienen a darse cuenta que hay que legalizar un montón de cosas, ¿entiendes?, pero ese sentimiento prevaleció, y prevaleció eso de que la revolución era fuente de Derecho, que, teóricamente, es verdad, pero eso no quiere decir que era arbitrario, que la revolución como fuente de Derecho significa un cambio de sistema, y un cambio de sistema se va a expresar en leyes, pero no lo entendían así, lo entendían como que, de hecho, se podía hacer cualquier cosa en el marco de la revolución (...)”.

que había sido legitimado por las urnas en las elecciones constituyentes de 1984. Como señala Eduardo Enríquez, analista político del diario *La Prensa*: “(...) los sandinistas en los años 80, cuando ellos llegaron al poder en el 79, pensaban que esta revolución iba a durar, como en su estilo tan excéntrico, el señor Tomás Borge dijo que iba a durar un milenio, entonces, yo creo que ellos (...) no iban a durar, obviamente, un milenio, pero tal vez sí estaba garantizado que ellos iban a estar el resto de sus vidas en el poder, al estilo de Cuba (...)”. La constitucionalización del poder sandinista estará vinculada de entrada a su propia supervivencia, en tanto que garantía de permanencia del proyecto revolucionario y de las elites que lo sustentaban. Un principio reflejado como ya se vio en la ausencia de límites a la reelección presidencial en la Constitución de 1987.

El carácter irreversible de la revolución a ojos de sus artífices, y su expresión en el texto constitucional de 1987 muestra otro ángulo de interés: el divorcio entre la norma jurídica y su aplicación en una situación de conflicto armado, que dificultaba enormemente la realización de algunos de los aportes más valiosos de la norma suprema en el terreno de los derechos y libertades fundamentales. Centrándome en la dimensión de análisis sobre la Constitución original y sus reformas que me interesa, esto es, la estructura y funcionamiento de los poderes del Estado, en especial, el Ejecutivo y el Legislativo, el sacrificio impuesto por la guerra sobre la restricción de las libertades individuales frente a un hiper-Ejecutivo que gobernaba prácticamente por la vía de excepción, ponía entre paréntesis el ejercicio de buena parte de los derechos consignados en el texto constitucional. La defensa de la revolución puso en suspenso el orden legal del nuevo régimen, primero, por la necesidad de afianzar el proyecto del Frente Sandinista durante los primeros años mediante la “decisión política pura”, que abordaba los cambios revolucionarios sin andamiajes jurídicos previos; y segundo, por la dificultad de gobernar con las leyes en un contexto de guerra que ponía en quiebra precisamente el cauce formal del proceso político.

El Frente Sandinista entendía esta “anormalidad” de la inaplicación de las leyes como algo inevitable, que más tarde encontraría una expresión ordenada en la consolidación institucional del nuevo Estado revolucionario. La ruptura del equilibrio de poderes por efecto de la preeminencia de un Ejecutivo militarizado, que representaba una concentración formal y material del poder en detrimento de las funciones del órgano legislativo, era el precio a pagar por las bondades que la revolución traería en el futuro. En esta dirección, la contribución de la revolución sandinista al logro de las libertades democráticas en Nicaragua sería una cuestión de tiempo³⁹.

Se reconoce, entonces, el valor jurídico del amplio catálogo de garantías fundamentales contenido en el texto de 1987, cuyas limitaciones no se darían tanto en el terreno formal como material, debido al momento excepcional de la guerra y su impacto sobre la eficacia normativa

³⁹ Como afirma el sociólogo Manuel Ortega Hegg: “(...) el mismo período de la revolución, (...) aunque se dio algún tipo de división de poderes para hablar de la democracia liberal, tradicional, esa democracia, de una u otra manera, siempre representó al menos en la mente de muchos de los compañeros que estuvimos por la transformación en el país en ese tiempo, (...) como un momento anómalo, que después iba a regularizarse, en ese sentido, de que la suspensión de libertades, de que toda esa concentración de poder que tenía la revolución tenía que dar paso a otros momentos en donde ese marco, que era un marco ideal de convivencia social, digamos, iba a permitir posteriormente, realmente, establecer una nueva forma de convivencia desconocida en el país, con una amplísimo mundo de libertades, pero que también ese mundo de libertades estaba sustentado por transformaciones en la base económica, que permitían un mínimo para todo el mundo, y que, por lo tanto, implicaba construir una democracia con equidad, un poco como el gran imaginario, digamos, que vivimos muchos de los que estuvimos a favor de la revolución entonces”.

de la Constitución recién aprobada⁴⁰. Las restricciones jurídicas, políticas e institucionales que trajo consigo el enfrentamiento armado, como parte del esfuerzo colectivo que representaba la defensa del régimen sandinista, tuvo también una dimensión socioeconómica, que se agravó posteriormente con el bloqueo norteamericano hasta llegar al estrangulamiento de la economía nicaragüense, reduciendo los logros de la democracia social que tuvo como meta original. Como indica Ortega Hegg: “(...) por la guerra estábamos viviendo una serie de limitaciones materiales, hubo racionamientos en el país, y parte del racionamiento fue también el racionamiento de las libertades”.

De ahí que, cuando se planteen las primeras iniciativas de reforma constitucional tras la victoria electoral de la UNO en 1990, y se abra el debate sobre si hacer una reforma parcial o una reforma total a la Constitución, las filas sandinistas se resistan a crear un nuevo texto, como proponían los sectores más duros de la derecha, bajo la percepción de que eso sería como dar el “tiro de muerte” a la institucionalidad creada en 1987, y ofrecer una victoria jurídica a las fuerzas de la contrarrevolución, mermando buena parte de las conquistas alcanzadas por el régimen sandinista durante la década de 1980, aún con todas sus limitaciones⁴¹.

Prestando de nuevo atención a los primeros años revolucionarios en los que la carencia de una Ley Fundamental sometió al régimen sandinista a una orfandad jurídica muy clara, cabe discutir desde un punto de vista estrictamente jurídico la constitucionalidad del Estatuto Fundamental que rige el nuevo orden revolucionario hasta la promulgación de la Constitución de 1987⁴². El Estatuto Fundamental no era una Constitución con origen legítimo en una Asamblea Constituyente democráticamente electa. De forma que hubo que celebrar elecciones en 1984, convocando al pueblo de Nicaragua y a las diversas fuerzas del espectro político afines o no al FSLN, para dotar de un consenso plural a la nueva Constitución en el sentido de aunar *legalidad* y *legitimidad*. Examinaré en profundidad el proceso electoral de 1984 por su trascendencia en dos aspectos básicos. El primero se refiere a la constitucionalización de la revolución, como intento frustrado por la oposición anti-sandinista de conformar un “paraguas jurídico” representativo del conjunto de la nación nicaragüense. El segundo a la articulación de un consenso pluripartidista que fortaleciese el pacto fundamental consignado en la Constitución de 1987⁴³.

⁴⁰ En este punto, advierte Rafael Córdova del Partido Conservador: “(...) están muy lindas las normas jurídicas que las contemplan, pero con el “Estado de sitio” o “Ley Marcial” o cualquiera de estas cosas por el estilo, las normas jurídicas no se aplicaban, aunque ellos las hayan impulsado, entonces, hay que ver esa perspectiva de la historia jurídica de Nicaragua, la cantidad de normas que se plasmaron en papel, se firmaron, se aprobaron, y que no se llegaron a aplicar, nunca tuvieron aplicación”.

⁴¹ Como apunta el sociólogo Ortega Hegg: “(...) yo creo que la mayoría de la población sandinista sentía que el cambiar totalmente la Constitución, y me estoy refiriendo, básicamente, al mundo de lo que son las percepciones, ¿no?, digamos, en el electorado sandinista aún en su división, MRS y FSLN, sentíamos que el cambio total de la Constitución significaba, fundamentalmente, enterrar la Constitución, era un poco como decir: “eso no sirvió para nada”, aquí viene como el poner la etapa final, el pomo, de un proceso contrarrevolucionario que acabó con la revolución, y que además se acaba con toda una serie de conquistas, que estuvieron, de una u otra manera, plasmadas en esa Constitución”.

⁴² Como señala Roberto Evert, Secretario del Consejo Supremo Electoral (CSE): “quizá nos remontemos al 19 de julio de 1979, el Estatuto Fundamental que se promulgó, hubo toda una discusión académica, que decía que, desde el punto de vista material, sí era una Constitución, porque aunaba la parte orgánica y la parte dogmática, más no desde el punto de vista formal, porque no devenía de un poder constituyente, sino de un gobierno producto de la lucha armada”.

⁴³ Como indica la diputada Mónica Baltodano en la Asamblea Nacional: “pasamos un período entre el ochenta y el ochenta y siete, que estábamos regidos por una Carta, digamos, pero no era, propiamente, una Constitución, es decir, nosotros lo que hicimos fue desconocer la Constitución existente durante la dictadura, y se empezó a trabajar en una nueva Constitución en un ambiente como te digo de guerra, de confrontación con los Estados Unidos, influidos muchísimo por el modelo de las revoluciones en América Latina, por Cuba, digamos, y

El proceso electoral de 1984 aparece como fecha inaugural en el discurso de los entrevistados que defienden el tributo del régimen sandinista a la apertura de un régimen competitivo⁴⁴, liberando al pueblo nicaragüense de la dictadura somocista en un escenario internacional marcado por las revoluciones socialistas en América Latina y la consolidación del eje Este-Oeste durante la guerra fría. Si la democracia llegó a Nicaragua con el triunfo de la revolución en 1979, o bien con la victoria de Violeta Chamorro en las elecciones de 1990, es otro aspecto de la discusión que se aborda en el análisis cualitativo de las elecciones constituyentes de 1984. El discurso destaca, por un lado, el reconocimiento de la legitimidad de unos comicios que se celebraron con total apego a la legalidad en un contexto de extraordinario apoyo popular al FSLN, que no ponía en duda la previsible victoria electoral del sandinismo revolucionario. Aunque la polarización de la sociedad nicaragüense en dos bloques tuvo una correlación más equilibrada de la que reflejaron los resultados oficiales de las elecciones de 1984, de forma que la proporción de votos nulos más el sub-registro ocasionado por la guerra, unidos a la abstención del sector más duro de la derecha opositora integrado en la Coordinadora Democrática Nicaragüense, sumaron un porcentaje de votos inferior al obtenido por el FSLN, pero con una diferencia de apoyo electoral menos desproporcionada.

El argumento de Luís Humberto Guzmán, presidente de la Asamblea Nacional durante el período 1994/95, concluye que la estructura bipartidista de la tendencia al voto en el electorado es un rasgo estable de la sociedad nicaragüense, que ha ido modificándose de una manera menos brusca de la que se prevé en las convocatorias de 1984 y 1990, donde el sandinismo pasó de la hegemonía electoral a la derrota ante la coalición Unión Nacional Opositora⁴⁵ (UNO).

aunque el escenario para nosotros fue muy diferente desde el principio, porque nosotros tuvimos tres pilares fundamentales: pluralismo político, economía mixta y no alineamiento, como pilares de la revolución, entonces, eso implicaba, el tema del pluralismo político, el respeto, nunca pensamos, nunca tuvimos una idea de partido único, y en el año 1984 hicimos por primera vez elecciones (...)"

⁴⁴ La Constitución original de 1987 es percibida por los sectores del sandinismo como la primera Constitución democrática de la historia de Nicaragua. Como señala Edwin Castro: "(...) esa Constitución fue la que hizo la primera elección pluripartidaria, antes era de dos partidos nada más", por referencia al Partido Liberal y al Partido Conservador que monopolizaban la competencia electoral bajo el régimen de Somoza (1936-1979).

⁴⁵ En su discurso Luís Humberto Guzmán describe el siguiente razonamiento: "(...) mire la elección de 1984 fue desconocida por muchos sectores, yo, sinceramente, creo que los votos se contaron bien en 1984, porque lo razono en estos términos, si el Frente Sandinista no hizo fraude en 1990, tampoco lo hizo en 1984, en que estaba muy confiado en que ganaba la elección, esa elección le dio un resultado de dos tercios a su favor y de un tercio para la oposición, que fue dispersa, pero, si usted empieza a observar otros factores puede llegar a la conclusión de que la correlación de las fuerzas reales estaba mucho más igual de lo que parece. Pero como dio un resultado de dos tercios a favor del Frente y un tercio de la oposición, nadie lo investigó más. Pero, como usted puede revisarlo, rápidamente, hubo cerca de un 10% de votos nulos en esa elección, y, sinceramente, no le podemos atribuir a sectores sandinistas haber anulado su voto, ni fue un problema de ignorancia sobre cómo votar, ¿verdad?, porque en la mayor parte de los casos se trataba de gente que marcó todos los círculos, o sea, no es que cometió otro tipo de errores, entonces, ese 10% yo se lo atribuyo a la oposición. En segundo lugar, hubo un sub-registro, ¿por qué?, porque estábamos en guerra, y, entonces, había servicio militar obligatorio, entonces, usted se puede imaginar que hubo hombres que no se fueron a inscribir para que no los localizaran y no los llevaran al servicio militar, pues, yo tiendo, de hecho, a pensar, que hubo sub-registro, que se le puede cargar un 5% bajo a ese sub-registro, y hubo un sector, el más duro de la oposición, la Coordinadora Democrática, que se abstuvo, digo yo, por baja que haya sido su votación, pues debería haber sacado un 10%, ya con eso yo le digo, bueno, ahí teníamos un resultado mucho más parejo, mucho más igual de lo que se leyó al final de los dos tercios para el Frente y un tercio para la oposición. Por eso digo, la correlación de fuerzas sociales era mucho más igual en los años 80 de lo que se ha reconocido, porque de otra manera, ¿cómo se va a imaginar usted semejante salto electoral pasar de dos tercios de la votación a un poco más de un tercio?, es decir, es la pérdida de dos tercios de los votos, ¿verdad?, en cinco años, eso es un fenómeno muy serio, y un fenómeno demasiado singular. Yo, realmente, creo que es que estábamos más cerca, y que el resultado del 90 lo puso ya en otras condiciones, lo puso más en clave. Lo especial, sí, es que esas condiciones no cambian, esa correlación de fuerzas no cambia".

Cuadro 1.2. Diferencias sandinistas /no sandinistas en las elecciones de 1984:

FSLN	729.159
PPSC	61.525
PCDN	152.883
PLI	105.497
Abstención	457.710
No sandinistas y abstención	779.615

Fuente: Guzmán, 2004: 77.

Esta misma observación se puede complementar con los factores que explican la tendencia ideológica del voto en ambas coyunturas electorales: la primera, en un contexto de apoyo mayoritario a la revolución, como principio democrático de legitimación en las urnas del triunfo armado del FSLN; y la segunda, en un contexto de pacificación del país, tras sufrir una década de violencia y un bloqueo económico de tal magnitud que el arraigo electoral del sandinismo revolucionario no podía evitar un considerable deterioro. Por otra parte, el discurso de los diputados sandinistas defiende el proceso electoral de 1984, como las primeras elecciones democráticas de la historia de Nicaragua, donde fue posible la libre competencia entre un espectro variado de partidos, que después se formalizaría en el reconocimiento del pluripartidismo en la Constitución de 1987⁴⁶. Así lo expresa Edwin Castro: “(...) fueron las primeras pluripartidarias, y, desde ahí, la Constitución ya dejó establecido el pluripartidismo, y en las del 90 fueron pluripartidistas, en las del 96 fue una sábana de este tamaño, eran veintiún partidos políticos los que participaron”. En esta misma línea, se pronuncia el diputado del FSLN José Figueroa, fechando el origen de la democracia nicaragüense en 1979, en un sentido reivindicativo de los derechos y libertades promulgados en el Estatuto Fundamental, y, posteriormente, en la Constitución Política de 1987, así como la celebración de las primeras elecciones pluripartidistas, que constituyen un hecho histórico falseado por el discurso de la oposición liberal, que ve en las elecciones de 1990 el inicio de la transición democrática⁴⁷: “(...) la democracia nicaragüense, te corrijo, no nació en el 90, nació en el 79, tras una dictadura que había habido de cincuenta años aquí, que no permitía las libertades a nadie, y que aquí del 79 para acá la gente tuvo oportunidades de asociarse sindicalmente, de manifestarse, de que hubiese pluripartidismo en las elecciones de 1984, fue la primera elección en la historia de Nicaragua pluripartidista, lo que pasa es que aquí nadie reconoce eso, hablan de la democracia del 90 para acá, pero es falso eso. (...) Participaron un montón de partidos políticos por primera vez en la historia, ¿y eso no es democracia?”. Al plantear la cuestión durante la entrevista de que había una parte de los ciudadanos nicaragüenses que no se sentían partícipes del proyecto revolucionario de los 80, el diputado José Figueroa respondía: “¡Ah!, pero es que una parte de nosotros no los reconoce a ellos y otra parte que sí, la democracia así es”.

Las dificultades que mediaron en la organización de las elecciones constituyentes de 1984 con la renuncia de la Coordinadora Democrática a presentar su candidatura en la convocatoria electoral, restringieron el espectro pluripartidista de los comicios, cuya legitimidad no reconocía

⁴⁶ “Los revolucionarios no sólo pusieron fin a un sistema político corrupto y represivo, también dieron quizás el paso más importante hacia la democracia constitucional en la historia de Nicaragua al reconocer su derrota electoral aquel 25 de febrero de 1990” (Close, 2005: 9).

⁴⁷ “Se habla de democratización o desarrollo democrático para eludir la coartada de explicar lo que sería una segunda transición, la que empezaría cuando termina la guerra” (Torres-Rivas, 1998: 343).

el ala más dura de la oposición al régimen del FSLN. Como advierte el constitucionalista Cairo Manuel López: “(...) *las elecciones de 1984, que fueron realizadas por el Frente Sandinista con el propósito de dar cumplimiento al compromiso que habían tenido en la 17ª Conferencia de la Organización de Estados Americanos en San José, se habían comprometido a hacer prontas elecciones, las hicieron en el año 84, muchos de los actores políticos no participaron y no se logró, en ese momento, lo que deseaba el gobierno, que era la legitimidad de la misma revolución (...)*”. A efectos de celebrar las elecciones bajo un procedimiento regular que garantizase la transparencia de los comicios se creó el Consejo Supremo Electoral (CSE) mediante una reforma del Estatuto Fundamental. La renuncia de la Coordinadora Democrática a participar en el proceso, debido a las condiciones de la guerra y las declaraciones periódicas del Estado de Emergencia, que no garantizaban, a su juicio, la libertad de la elección, no evitó la presencia en el CSE de una composición de las restantes fuerzas partidarias que sí decidieron competir en las elecciones de 1984⁴⁸.

La integración de la nueva Asamblea Nacional funcionó durante los dos primeros años en su calidad de órgano encargado de redactar la Constitución de 1987 como poder constituyente, y los cuatro siguientes en el desempeño de las funciones legislativas ordinarias en tanto que poder derivado o constituido⁴⁹. Es interesante destacar la disparidad del discurso de los entrevistados a la hora de evaluar el impacto de las transformaciones generadas por el proceso revolucionario en el desarrollo político y constitucional nicaragüense. La radicalidad del cambio generado por el triunfo de la revolución en 1979, su impronta popular y socialista, que se traduce en artículos específicos del texto constitucional como hecho nuevo y original, aunque fuese bajo la influencia de otros modelos como el cubano, no rompe del todo con la tradición patrimonial que explica los déficits en la construcción del Estado en Nicaragua desde su independencia colonial⁵⁰.

⁴⁸ En este orden, añade Roberto Evert, Secretario del CSE: “(...) *la entonces Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional convocó a elecciones, las primeras elecciones de esa etapa histórica, para el 4 de noviembre de 1984, un Consejo integrado por magistrados designados por el Presidente de la República a propuesta de algunos partidos políticos, se abstuvieron de presentar ternas o listas los partidos políticos que aglutinaban la entonces Coordinadora Democrática, Ramiro Sacasa Guerrero, en vista de que, a juicio de esta Coordinadora, las condiciones políticas no eran propicias para garantizar elecciones libres, y, dicho sea de paso, el gobierno sandinista a partir de 1981 gobernó bajo diferentes Estados de Emergencia, y cuando se convocaron esas elecciones, casualmente, estábamos en Estado de Emergencia, entonces, existieron las elecciones del 84 bajo ese nuevo Consejo Supremo Electoral, que eran cinco magistrados propietarios y cinco magistrados suplentes, asistieron el Frente Sandinista, el partido que estaba en el poder, y siete organizaciones políticas que no estaban aglutinadas dentro de la Coordinadora Democrática, que habían de la más variada gama, ¿no?, habían de extrema-izquierda a de centro-derecha, que sí participaron (...)*”.

⁴⁹ Como señala Roberto Evert, la exclusividad del presidente de la República en la presentación de ternas propuestas para la elección de los magistrados del CSE había sido constitucionalizada por el texto de 1987, consolidando la práctica que había servido a la designación de los magistrados durante el proceso constituyente: “(...) *en esa oportunidad comencé yo aquí a trabajar, obviamente, hubo una gran mayoría a favor del partido de gobierno, y a esa Asamblea Nacional electa se le confió la tarea de elaborar la Constitución de 1987 durante los dos primeros años de funcionamiento, o sea, que tuvo doble naturaleza, era una Asamblea originaria, y, después, ella misma se convertía, para los siguientes cuatro períodos, porque fue electa para un período de seis años, en Asamblea derivada u ordinaria, es decir, no se mandaba disolver, sino que ella misma se convertía en un órgano derivado. Esta Asamblea Nacional, que fue constituyente los dos primeros años, constitucionalizó el Consejo Supremo Electoral, manteniendo, diríamos, la reforma del Estatuto de 1984, ¿no?, con magistrados propuestos por el Presidente de la República en consulta con algunas organizaciones políticas y civiles, y confirmados, electos, por la Asamblea Nacional a propuesta del Presidente de la República (...)*”.

⁵⁰ Como advierte el Magistrado Sergio Cuarezma: “*con la aparición de la revolución popular sandinista, sin embargo, se deja intacto lo que era el tejido constitucional colonial, que se venía adaptando a lo largo de nuestra historia, sostenido con los diferentes regímenes políticos, aunque fue el mismo con la familia Somoza García y Somoza Debayle, en la revolución, pues, se hizo un cambio radical de sistema, en esa época histórica hubo aciertos y desaciertos, se incorporaron algunas instituciones de carácter socialista, sin embargo, como te expresaba anteriormente, se dejaron intactos los sistemas, podríamos decirlo de alguna manera, quizás con una visión un*

El desmantelamiento del viejo régimen somocista dejó a los primeros años del gobierno revolucionario en una situación de limbo institucional, que algunos entrevistados hacen coincidir con la ausencia de un Estado formal, que no desaparece hasta la promulgación de la Constitución de 1987. De este modo, la constitucionalización del régimen revolucionario corresponde al ordenamiento legal de los poderes del Estado, así como a la consolidación del esfuerzo sandinista por imponerse jurídicamente sobre la guerra interna que vivía el país, y definir las instituciones aunque fuese bajo un permanente marco de excepción⁵¹.

Otro eje discursivo en torno a la Constitución de 1987 corresponde a la llamada *sandinización* de las estructuras del poder político, y su plasmación en unas normas constitucionales, que no eran el fruto de un verdadero consenso nacional, a pesar de la amplia legitimidad social con la que contaba la revolución en sus primeros años de andadura, sino que eran el patrimonio de un partido, que se había adueñado del Estado y del monopolio en el uso legítimo de la violencia a través del control sobre el Ejército y la Policía. La oposición anti-sandinista asiste a esta concentración de poder en las estructuras del Partido-Estado, que hace coincidir las consignas de la Dirección Nacional del FSLN con las decisiones de gobierno del comandante Ortega. La concesión de amplias facultades co-legisladoras al presidente de la República, entre las que se incluía la aprobación del presupuesto nacional, iba en detrimento de un órgano legislativo en el que estaban débilmente representadas otras fuerzas políticas, y se limitaba a sancionar las decisiones del poder presidencial. Los calificativos de “excluyente” y “partidario” no tardaron en hacerse eco entre los sectores más críticos de la oposición al régimen sandinista⁵².

Los argumentos en favor de la reforma del texto de 1987 aparecieron desde el mismo momento de su aprobación, siendo el campo de batalla institucional de la oposición anti-sandinista más moderada⁵³, que libraban con las armas los sectores más duros de la “contra”. La “*absolutización*” del poder político que denuncian los críticos del régimen revolucionario aparece también en el discurso cualitativo, como expresión de una Constitución que convertía al presidente de la República en un soberano absoluto, que desconocía los principios del

poco arcaica, los sistemas de producción feudales quedaron intactos en el país, lo que no significa que aún hoy todavía no hayan desaparecido completamente, y, por otra parte, las instituciones propias del siglo XIX también quedaron, prácticamente, intactas”.

⁵¹ Así, concluye el Magistrado Cuarezma: “en el 79 (...) se desmantela formalmente el concepto del Estado (...). A lo largo de estos once años de revolución el país vivió de forma, podríamos decir, sistemática en estado de emergencia, hasta el año 87 imperaba en el país un Estatuto Fundamental y un Estatuto de Derechos y Garantías donde se concentraba todo el poder en el Poder Ejecutivo, antes del 86, en manos de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, y después del 86, en el titular del Ejecutivo, que fue quien ganó las elecciones, el presidente Ortega Saavedra, hasta en el 87, a no menos, (...) con un Estado legal, un Estado formal, con la Constitución del 87, se comenzaron a poner relativamente en orden la institucionalidad, básicamente, la separación de las funciones de los respectivos órganos del Estado (...)”.

⁵² Como bien señala el periodista Roger Guevara-Mena: “(...) cuando se hizo esa Constitución, se hizo bajo el gobierno sandinista (...) y se tuvo la idea de que el gobierno pertenecía como patrimonio al partido, que el Estado y el gobierno y el Ejército constituían la esencia del poder, que eran un trinomio que representaba el poder, entonces, se hizo una Constitución a la medida del poder sandinista, que centralizaba todos los poderes, y hacía co-legislador al Ejecutivo, y le daba facultades omnímodas por encima de los tribunales de justicia, esto se refleja en la primera Constitución (...)”.

⁵³ Como advierte René Herrera, Magistrado del Consejo Supremo Electoral (CSE): “mira, creo que la Constitución base la dio el gobierno sandinista bajo su período, en consecuencia, es una Constitución que recoge las aspiraciones de un movimiento revolucionario, un movimiento que había llegado al poder por la vía de las armas, en consecuencia, es una Constitución, esencialmente, partidaria, esencialmente, ideologizada, particularmente, identificada con todo lo que había sido la suma de aspiraciones y situaciones que dieron lugar al triunfo del sandinismo, eso la colocó en una posición que sería blanco de sus opositores desde cualquier ángulo que se les quisiera ver”.

constitucionalismo democrático, sin límites jurídicos que sirviesen de contrapeso al ejercicio del poder. Como advierte el diputado Adolfo Martínez Cole, jefe de la bancada Democrática Nicaragüense: “en el 90 despertamos a la democracia con una Constitución del 87, que era una Constitución netamente presidencialista, con un poder totalmente limitado al presidente, tanto es así que, incluso, los mismos créditos, que tenían que ser aprobados por la Asamblea, no necesitaban de la ratificación de la Asamblea y entraban totalmente con la aprobación del presidente, el poder era total (...)”.

La facultad del presidente de dictar decretos con fuerza de ley, su capacidad legisladora durante los períodos de receso de la Asamblea Nacional, y la potestad de crear impuestos sin necesidad de consultar al órgano legislativo eran algunas de las atribuciones determinantes del poder presidencial en la Constitución de 1987. Como señala Cairo Manuel López: “(...) hay un viejo escritor costarricense, para no mencionar a ningún autor nicaragüense, quien refiriéndose a la Constitución Política de Nicaragua, el profesor Eduardo Ortiz, señalaba que la Constitución de 1987 tenía poderes tan absolutos en manos de la presidencia de la República, como nunca los tuvieron los reyes absolutos en la época del absolutismo”. La pérdida del poder por parte de los sandinistas en las elecciones de 1990 se tradujo en la dificultad de dismantelar por completo las viejas estructuras partidarias del aparato del Estado, que se vieron gravemente resentidas por la derrota del FSLN en los comicios⁵⁴.

La Constitución de 1987 no se libraba de una concepción del poder anclada en la tradición caudillista del país centroamericano, reflejada a su vez en las extraordinarias facultades constitucionales otorgadas a la figura presidencial, especialmente, en materia de legislación fiscal y presupuestaria⁵⁵. En este sentido, parte de los vicios registrados en otras constituciones del pasado cobraban actualidad en el momento revolucionario y su forma jurídica específica, la Ley Fundamental de 1987, con la reedición de aspectos muy cuestionados, como la reelección presidencial indefinida a la que ya se hizo referencia, que fue uno de los motivos de la lucha contra la dictadura somocista y sus mecanismos de reproducción familiar en una línea de sucesión cuasi-dinástica. La lucha por evitar la reelección del presidente para no repetir las experiencias autoritarias del pasado fue uno de los estandartes de la revolución, y el derramamiento de sangre no se tradujo en límites constitucionales al mandato presidencial, porque de nuevo el poder era “para siempre”, encarnado esta vez en la figura del comandante Daniel Ortega. Como advierte Alfredo César, la permanencia de los déficits jurídicos e

⁵⁴ Como observa Roberto Cajina: “la institucionalidad en Nicaragua estaba centrada, básicamente, en el Frente Sandinista, y para darte el mejor ejemplo de todo esto es que las estructuras partidarias estaban descansando en las estructuras del Estado, así de simple, después de la derrota del 90 el Frente Sandinista pierde esas estructuras del Estado, y sufre un descalabro de sus estructuras partidarias, y reconstruye o construye prácticamente desde cero estructuras que estaban fácilmente construidas, porque tenían el Estado, tenían los recursos, tenían las instituciones, tenían el personal, entonces, fue difícil”.

⁵⁵ Como destaca Alfredo César, ex-dirigente de la “contra” y presidente de la Asamblea Nacional durante el período 1990/91: “de forma interesante, uno podría pensar de que una revolución socialista, autollamada sandinista por Augusto Sandino, pudiera tener una serie de disposiciones muy diferentes con respecto a la historia, sin embargo, las características no son tremendamente diferentes de otras constituciones en la historia de Nicaragua, lo cual, en mi opinión era un signo temprano de que el concepto del poder de Daniel Ortega, que era el presidente, en ese momento, cuando se promulgó la Constitución, y es el presidente ahora, no era muy diferente de lo que había ocurrido anteriormente en la historia, porque eso hubiera sido reflejado en la Constitución. (...) Una Constitución en que el presidente de la República, el Jefe del Estado, pudiera con su propia voluntad, por un decreto ejecutivo, ni siquiera refrendado en Consejo de Ministros, simplemente, con la firma del presidente pudiera disminuir, poner y quitar impuestos, la cosa era una barbaridad pocas veces vista, sin embargo, así era la Constitución, y, por lo tanto, la concentración de poder, como digo, en el presidente de la República, que, tradicionalmente, en un sistema presidencialista como el que impera en Nicaragua era Jefe de Estado y Jefe de Gobierno a la vez, y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, (...) ya con esos tres cargos es bastante poder, ¿no?”.

institucionales del régimen somocista en la Constitución de 1987 tenía una raíz firme en la tradición política y cultural de Nicaragua, que sobrevivía a los cambios revolucionarios prácticamente intacta: “(...) entonces, eso me da a pensar a mí, de que la concepción del poder desde entonces, era más una concepción a la nicaragüense que a la revolución nueva, que venía a asentar toda una serie de nuevos principios y de nuevas libertades y posibilidades para el pueblo de Nicaragua”.

La defensa de las libertades democráticas en el discurso de los actores del bloque sandinista o anti-sandinista que han sido entrevistados en el trabajo de campo, especialmente, a la hora de interpretar el papel de la revolución y su Constitución en la reivindicación de los valores que inspiraron la lucha contra el régimen de los Somoza resulta ambivalente. Los que participaron en el proyecto inicial del FSLN justifican la restricción de los derechos y libertades ciudadanos, y la excesiva concentración del poder en manos del Ejecutivo por el propio objetivo militar frente a la agresión interna de la “contra” que quería poner fin al proyecto revolucionario.

Del otro lado, las fuerzas de la oposición reclaman el consenso necesario para reformar la Constitución de 1987, que no había extirpado del todo el germen del autoritarismo, siendo un lastre para la creación de un auténtico sistema democrático. En ambos casos, se advierte un doble campo de juego: el institucional y el propiamente bélico. La guerra influyó, sin duda, en la Constitución de 1987, no sólo, como ya he señalado, por los poderes formales que el presidente acumulaba, sino, sobre todo, por el uso de los poderes de excepción, que constituyó la nota material característica de una Constitución que nacía para gobernar en tiempos de guerra no de paz. Por otra parte, la reivindicación de las primeras reformas al texto de 1987 centraba las aspiraciones de la oposición al régimen sandinista de hacer valer un orden político que no coincidía con el vigente, al que los sectores más críticos se referían como otra forma de dictadura⁵⁶. Como se verá más adelante, la existencia de dos modelos institucionales en pugna, dos maneras enfrentadas de organizar el sistema de relaciones políticas y el propio orden social, siguen vigentes en la Nicaragua de 2012, y la Constitución y sus reformas representan el escenario jurídico para dar salida a la institucionalización de ambas concepciones contrapuestas.

La raíz presidencialista de la Constitución de 1987 encuentra también su influencia en la Constitución de Estados Unidos de 1786, que sirve de referente jurídico a gran parte de las nuevas repúblicas de América Latina cuando acceden a la independencia a lo largo del siglo XIX. El presidencialismo norteamericano estará en la base de las ideas constitucionales, que encontrarán un eco en la América hispana, vinculadas, por otro lado, a su herencia colonial, formando una amalgama de elementos sociopolíticos, culturales e institucionales que constituirán el suelo sobre el que se edificarán los nuevos Estados emergentes. Las dificultades de integración nacional se manifestaron en la persistencia de un sistema de lazos de parentesco y relaciones de patronazgo de tipo feudal, que obstaculizaron la creación de un auténtico poder central. En este contexto, la encarnación jurídica de la unidad nacional en una sola persona, el presidente (en sustitución de la figura del rey que sustenta su mandato en la tradición, no en el sufragio popular), capaz de someter a una sola autoridad esta red de vínculos dispersos, constituye un factor sociocultural e histórico que explica el arraigo institucional del sistema presidencial en los nuevos Estados republicanos. La figura moderna del presidente se ajustaba más a los rasgos tradicionales de la institución del caudillo local, que hacía efectivas en el territorio las órdenes de un poder remoto, como el del rey de España, cuya administración

⁵⁶ Como añade Alfredo César en su discurso: “(...) le toca a la oposición al régimen revolucionario sandinista el reivindicar en unas diecisiete reformas consensuadas las luchas de décadas que se habían llevado a cabo con muchísimo costo de vidas humanas contra la dictadura de Somoza, eso es algo verdaderamente irónico, pero es parte de la historia”.

colonial, en el caso de Nicaragua, tendrá su centro político-administrativo más próximo en la Capitanía General de Guatemala.

El discurso subraya este rasgo de la historia nicaragüense, como un factor que explica la fortaleza del modelo presidencial frente a la debilidad de la tradición parlamentaria, que sufre de entrada un débil acogimiento por carecer de estructuras institucionales y prácticas culturales bien asentadas, que permitiesen un desarrollo de modelos parlamentarios a la manera europea como forma de organización del poder político⁵⁷. El testimonio discursivo de Alfredo César es interesante por apuntar hacia los dos ángulos de análisis que están presentes en la investigación: primero, el balance de poderes entre Ejecutivo y Legislativo que ha caracterizado a Nicaragua en las últimas dos décadas, y segundo, su expresión jurídica en las formas constitucionales del presidencialismo o el parlamentarismo, como polos de un “continuum institucional” sobre el que se asientan las diferentes propuestas de reforma a la Constitución de 1987, que, como he dicho, reproduce las bases jurídicas del fuerte presidencialismo afianzado en la tradición constitucional nicaragüense.

A pesar de la preeminencia del Ejecutivo hay que destacar la organización de los restantes poderes del Estado, el Legislativo, el Judicial, y también el Electoral, que sobrevivía como una herencia del régimen somocista creado en la reforma constitucional de 1962 para estructurar la organización del tribunal electoral como un verdadero poder del Estado, cuya función principal era la de tener jurisdicción exclusiva sobre los asuntos electorales sin posibilidad de recurrir ante cualquier otra instancia del sistema judicial. Esta configuración autónoma del Poder Electoral había aparecido por primera vez en la historia constitucional de América Latina en la Primera Constitución Política de Bolivia del 19 de noviembre de 1826. La Constitución sandinista de 1987 establece nuevamente los cuatro poderes del Estado, asignando atribuciones específicas al Poder Electoral en materia de organización, administración, dirección y supervisión de los procesos electorales. La amplia representación parlamentaria adquirida en los comicios de 1984 por el FSLN inspiró la expresión popular de la “*aplanadora sandinista*” en la Asamblea Nacional, que fortaleció la relación con el Ejecutivo no sólo porque las facultades constitucionales del órgano legislativo estuvieran mermadas en favor de los poderes presidenciales, sino porque el apoyo parlamentario al partido en el poder (el FSLN) era además muy sólido. Examinaré con detalle esta cuestión más adelante, por su centralidad en el análisis de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el proceso de constitucionalización del régimen político nicaragüense durante las últimas dos décadas.

⁵⁷ Así lo describe Alfredo César: “*de ahí nace la tradición presidencialista de América Latina, nace de Estados Unidos, no por imposición del superpoder, sino por seguir el ejemplo, y, por lo tanto, América Latina jamás ha tenido tradición parlamentaria, jamás, ni siquiera ha pretendido tener la misma tradición parlamentaria, incluso, durante las épocas de la colonia jamás existió un parlamento, era el Poder Ejecutivo delegado por el Rey, pero Poder Ejecutivo, por lo tanto, está en contra de toda nuestra evolución cultural y política en América Latina tener un régimen parlamentario, un poco diferente es eso en algunas islas del Caribe, que aunque se le trata de poner en el mismo hemisferio occidental, pero estas islas (...) que se independizaron de Inglaterra pacíficamente, y mucho más tarde, ya en el siglo XX, realmente, o sea, ellos lo que hicieron fue replicar la tradición parlamentaria inglesa, porque todo su proceso político es muy diferente, por eso es que existen regímenes parlamentarios y primeros ministros en Jamaica, en Barbados, y en las otras islas, ¿no?, pero fuera de esa experiencia, o de la experiencia haitiana, que es una experiencia mezclada con Francia también, el resto de América Latina tuvo toda su independencia un siglo y pico antes (...), de forma que se seguía el ejemplo americano, por lo tanto, inventar ahora un régimen parlamentario era tan descabellado, que ni siquiera Cuba, que rompió en su revolución con todos los parámetros americanos de Estados Unidos, por razones obvias, (...) no se atrevieron ni en Cuba a instalar un régimen parlamentario clásico como el que hay en Europa, (...) hay un sistema presidencial con algunas particularidades soviéticas heredadas de la época, pero un sistema presidencial a fin de cuentas (...)*”.

Otro aspecto que ahora interesa destacar es la prioridad de las modalidades participativas inspiradas en la democracia directa frente al diseño institucional de la democracia representativa. La insistencia sandinista en un concepto de democracia social y económica frente a la democracia liberal, tildada de “burguesa”, encuentra un referente claro en el esfuerzo organizativo de la sociedad civil para encuadrarse en los nuevos objetivos revolucionarios que vertebran al partido con las organizaciones de masas, y confluyen en un concepto corporativo de la representación popular en instituciones como el Consejo de Estado. Como apunta el sandinista Dionisio Marengo: “(...) *había un parlamento, una cosa que se llamó Consejo de Estado, que fue un experimento interesante, diría yo, de representaciones por sectores más que por electores, (...) había representantes de los trabajadores, representantes de los maestros, representantes de los trabajadores del campo, de los jóvenes, de las mujeres, yo no sé si hay otra experiencia en otra parte de ese tipo, pero una vez que elegían tenían voto universal*”. La legitimidad democrática que reside en el parlamento, formado a su vez por los representantes elegidos por sufragio universal, siendo el pueblo el depositario último de la soberanía nacional según la teoría liberal clásica, es atravesada por este otro modelo de representación de los sectores de la sociedad, que está en la base de la actual concepción sandinista del llamado “*Poder Popular*” o “*Pueblo-Presidente*”, articulados fuerte y verticalmente al Ejecutivo de Daniel Ortega (2007-2011). Esta observación revela hasta que punto el modelo sandinista de organización política no ha desaparecido de Nicaragua después de 1990.

En última instancia, la polarización política que caracteriza al país a lo largo de su historia revela el fracaso de los dos intentos más serios que se han dado hasta la fecha de refundar el Estado bajo un pacto nacional en el que se sientan reconocidos todos los nicaragüenses: la revolución de 1979 y la transición democrática en 1990. El triunfo revolucionario liderado por el FSLN termina con más de cuatro décadas de autoritarismo, y el primer gobierno democrático de Doña Violeta marca el inicio de un nuevo escenario de paz y reconciliación de la familia nicaragüense dividida por la guerra. La Constitución de 1987 y la reforma constitucional de 1995 son la expresión jurídica de ambos procesos políticos, con sus propios *cleavages* internos entre los bloques sandinista y anti-sandinista.

En el primer caso, la Ley Fundamental de 1987 respondió a los intereses del partido dominante, el FSLN, que excluyó por su propia hegemonía la visión política y constitucional de la oposición anti-sandinista, que trató de combatir en su versión más radical al régimen revolucionario por las armas, y, por tanto, nunca reconoció la legitimidad de una Constitución partidaria y sustentada en una organización del Estado que nadaba entre las aguas de la vieja tradición presidencialista y la nueva influencia socialista⁵⁸. El fenómeno de la polarización ha marcado la dificultad del consenso político en torno al texto fundamental de 1987, y también se ha registrado en las sucesivas reformas de 1995, 2000 y 2005, según un cuadro de variables explicativas, que se irá desgranando en el discurso de los entrevistados sobre el que prevalece un elemento común: la adecuación del andamiaje constitucional a las ambiciones del poder político,

⁵⁸ Como afirma el diputado de MRS Victor Hugo Tinoco: “(...) *la revolución del año 79 hizo una transformación muy importante en la sociedad nicaragüense, desmanteló, realmente, todo el sistema político, el estatus quo existente, tanto en su aspecto político como militar, y trastocó también los aspectos económicos, en los primeros años de la revolución, digamos, del 79 al 87 se guiaron por un documento (...), que se llama el Estatuto Básico de Derechos y Garantías de los nicaragüenses, que fue un documento elaborado desde la transición por sectores diversos de la sociedad, tanto los sectores vinculados al partido Frente Sandinista como al sector de oposición, este Estatuto reguló por un período muy breve la acción política en Nicaragua, porque al final, en la práctica, se vino imponiendo más que el Estatuto mismo, una concepción muy influenciada por el modelo socialista de la época, ¿verdad?, que era el modelo del socialismo clásico de Estado, de moda en la Europa del Este, y aunque nosotros no nos regíamos por un modelo de ese tipo, pero el sentir, la orientación de la acción política era esa, y de alguna forma todo enrumaba en esa dirección (...)*”.

ya sea de un signo ideológico u otro. De esta forma, a pesar de las críticas a la Constitución de 1987, que es calificada de “*autoritaria*”, “*unilateral*”, y hasta de cuasi “*monárquica*” por algunos entrevistados, poniendo en claro su ruptura con el principio de equilibrio de poderes, será defendida por la presidenta Chamorro que se opondrá paradójicamente a las reformas de 1995, argumentando la necesidad de gobernar con un Ejecutivo fuerte en los momentos más duros de la transición a inicios de la década de 1990. Estos últimos aspectos serán analizados en profundidad en el capítulo dedicado a las reformas constitucionales de 1995.

Desde las filas sandinistas se admite que hubo un debate intenso en el proceso constituyente en torno a la figura de la reelección presidencial continua⁵⁹, de forma que no era unánime entre los propios miembros del FSLN la aceptación de la permanencia indefinida en la presidencia del titular de entonces, el comandante Daniel Ortega, sin límites jurídicos a la renovación de su candidatura⁶⁰. Esta observación muestra cómo la constitucionalización de un modelo presidencial fuerte permitía la reelección presidencial indefinida, siendo un factor adicional de la consolidación del liderazgo político de Daniel Ortega dentro de su propio partido: el FSLN.

De otro lado, la atribución exclusiva del presidente de proponer las ternas para la elección de altos cargos en los diferentes órganos del Estado le confería una importante facultad decisoria, en términos de hacer sentir su control e influencia sobre los restantes poderes públicos. Como advierte el jurista Manuel Aráuz: “*aunque la Constitución del año 87 era una Constitución extremadamente presidencialista, es decir, donde el presidente, (...) tenía enormes facultades, y el presidente era quien podía proponer a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, tenía la exclusividad de proponer las ternas, ¿no?, y por tanto, era una facultad que utilizaba, generalmente, como un medio de dar premios o castigos de carácter político, y también de tener a las personas de su confianza en otro poder del Estado, pues, eso, naturalmente, hace que se hable de un equilibrio de poder un poco blando, ¿no?*”. Con anterioridad a la reforma constitucional de 1995 los magistrados que integraban la Corte Suprema de Justicia eran seleccionados mediante un sistema de ternas propuestas por el titular del Ejecutivo. La revisión de la Constitución de 1987 en 1995 sustituyó las “*ternas*” por las llamadas “*listas*”, con el fin de restringir la intervención del Presidente en la elección de los magistrados del Poder Judicial. La terna consiste en un listado de tres candidaturas sobre las que se pronuncian los diputados de la Asamblea Nacional, mientras que las listas son propuestas abiertas, y, por ello mismo, ilimitadas

⁵⁹ Como señala Ada Esperanza Silva, directora del Centro de Derechos Constitucionales: “*(...) yo tuve esa experiencia, pues, trabajé en la Asamblea Nacional desde el 83 hasta el 90, y viví allí adentro todo el proceso de elaboración, consulta y aprobación de la Constitución del 87, y yo recuerdo, no había computadoras en ese tiempo, porque si no tendríamos las miles de versiones que se hacían de, no miles, pues, pero, por lo menos diez, como mínimo, te puedo asegurar que había de cada uno de los artículos y las propuestas que se hacían. Nosotras, el equipo, pues, como miembros de la asesoría jurídica, pues esa era nuestra tarea, tratar de decir esto es lo que hay en el mundo, y la decisión política la tomaban los que la tenían que tomar, nosotros éramos asesores, sin embargo, yo siempre recuerdo hablando de uno de los elementos que vos dijiste, lo del presidencialismo, eso eran unas fuertes discusiones adentro, antes de que salieran a la luz, ¿verdad?, porque la única ventaja de ser asesor es que te das cuenta antes de lo que después van a decir, y después, incluso, allí en el plenario, después hacían otras cosas distintas de las que se suponía que iban a hacer, porque a última hora había una negociación política de esas cosas que ya se salen fuera de las decisiones del asesor (...)*”.

⁶⁰ Como expresa el Magistrado de la Corte Suprema Rafael Solís: “*mirá, es que ese punto no tuvo el consenso, quiero decir, que la han adversado siempre que lo tuvo (...) primero en el 87 también hubo debate, pues, algunos diputados (...), como el doctor Danilo Aguirre Solís, se opusieron, siendo miembros de la bancada del Frente, yo sí lo defendí, pues, ahí están en el diario de debates los pleitos que tuve con Danilo Aguirre por ese punto, al final Danilo no votó a favor, claro, nosotros teníamos sesenta y un diputados de noventa, pues, estábamos en el límite del 65%, que se requería para cada voto de cada artículo en la Asamblea Nacional, pero votaron con nosotros dos o tres diputados de la oposición a favor de la reelección, entonces, votos disidentes o en contra de la reelección, como el de Danilo Aguirre, no lo bloquearon, pues, en cuanto a no poner, pues, ninguna prohibición a la reelección (...)*”.

en el número de candidatos a elegir (Miranda, 2006: 230-231). El diseño constitucional favorecía la consolidación de una práctica bien asentada en la cultura político-administrativa nicaragüense: el control clientelar de las estructuras del Estado. No obstante, queda clara la importancia de la facultad de elección de los cargos públicos, como una de las atribuciones decisivas del poder presidencial frente al órgano legislativo en la Constitución de 1987. Como indica el diputado del PLC Francisco Aguirre Sacasa: *“la Asamblea, donde estoy yo, (...) antes del periodo de Violeta, no contaba para nada, estaba pintado en la pared, era una institución sin ningunas facultades reales (...)”*.

Desde la perspectiva de *quiénes* son los actores que elaboran el texto constitucional de 1987, cabe señalar que la mayoría parlamentaria favorable al FSLN tras las elecciones de 1984 sí jugó un papel decisivo en la generación de un espacio de deliberación dentro de la Asamblea Nacional en el que los diputados sandinistas decidían con amplia representación el curso del debate constituyente, el peso en las votaciones del articulado, así como la dirección de un proceso de participación popular que coincidía con los ideales revolucionarios de “democracia directa” gracias a la intervención de los Cabildos. Como advierte el periodista Carlos Fernando Chamorro: *“(...) la Constitución del 87 no sólo es ultra presidencialista, es una Constitución que está hecha bajo el concepto de una visión hegemónica, es decir, un partido que tiene una mayoría completa en la Asamblea dice: “esta es mi Constitución y la que quiero para perpetuarme en el poder, porque yo voy a gobernar largo período”, ¿no?”*. Por tanto, la hegemonía aludida del Frente Sandinista en la creación de un texto constitucional “a la medida” de sus intereses partidarios está especialmente sustentada en el refuerzo del Ejecutivo que había conquistado el poder por las armas tras el derrocamiento del último Somoza, y el Legislativo con representación mayoritaria de un FSLN que legitimaba en las urnas el hecho revolucionario, y se abocaba al proceso constituyente en 1986 con un amplio respaldo popular.

Ya señalé que otra de las claves del análisis discursivo sobre el hiper-presidencialismo nicaragüense reflejado en la Constitución de 1987 es la consolidación del liderazgo de Daniel Ortega entre la camada de jóvenes revolucionarios que asumieron la dirección política del proyecto sandinista, primero, en la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (JGRN), y después en la Dirección Nacional del FSLN. Como apunta Ada Esperanza Silva: *“(...) lo que yo me atrevo a decir sin ninguna duda es que desde entonces, además no voy a descubrir el agua tibia (...) porque ya hirvió varias veces, ¿ya?, era que se estaba decantando y se estaba asentando el liderazgo individual de Daniel Ortega, y, como decimos en buen nicaragüense, Daniel Ortega se le estaba yendo arriba a todos los otros de la Dirección Nacional, porque eso fueron una serie de discusiones que se hicieron y el presidencialismo puro y duro que aparece en la Constitución del 87, yo me atrevo a afirmar, sin ninguna duda, que no todo el mundo estaba de acuerdo, incluso dentro del Frente Sandinista, pero era ya que el ala danielista, como decimos ahora, se iba consolidando”*.

La cuestión de la reelección presidencial fue un hueso duro de roer en el texto constitucional de 1987, en cuyo debate los sandinistas no accedieron a negociar ningún tipo de restricción a la permanencia del presidente de manera indefinida, lo cual se explica, como se ha visto, por la vocación atemporal de los líderes revolucionarios, que nunca se plantearon la posibilidad de perder el poder en las urnas, ni tampoco alcanzar el fruto tardío de la democracia representativa tras la victoria armada de 1979⁶¹. El liderazgo de Daniel Ortega dentro del FSLN permitió

⁶¹ Como indica Rafael Córdova Álvarez del Partido Conservador: *“(...) la verdad es que nunca se ha discutido qué es esto de economía mixta, pero logramos que se plasmara, pues, el reconocimiento a la propiedad privada, etc., y que si el Estado quería alguna propiedad, pues, se tenía que negociar, indemnizar, y dar todo el proceso, ¿verdad?, para que fuera de uso, si era un bien colectivo, luego, lo de la reelección fue imposible (...). No*

reforzar la jerarquía vertical del partido como garantía de cohesión de sus cuadros internos y las organizaciones sociales adscritas al sandinismo, asumiendo la dirección del proyecto revolucionario como nuevo titular de la presidencia y mando supremo de las Fuerzas Armadas. Si se examina este importante aspecto desde el punto de vista constitucional, se observa que la norma jurídica consolidaba la realidad de un poder cuasi-omnímodo, que no tardaría en mostrar sus fallas en el desgaste político generado por el atrincheramiento militar al que no daba tregua la acción de la “contra”. No obstante, la justificación de la excesiva concentración del poder en manos del Ejecutivo, como uno de los costes de la guerra sobre la maltrecha revolución, también encuentra un contrapunto en los sectores sandinistas más críticos con la deriva hegemónica del Frente, y su reflejo en una Constitución que sustentaba jurídicamente la peligrosa personalización del poder político sin establecer el adecuado sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*). En un gobierno sujeto a fuertes controles políticos para garantizar el equilibrio entre los poderes del Estado ningún órgano puede actuar con plenas potestades sin ser neutralizado institucionalmente por otro.

La debilidad del órgano legislativo y el menosprecio hacia la actividad de los diputados, cuya función se limitaba a convenir la aprobación de las decisiones del presidente Ortega, es otro de los sub-temas de las entrevistas cualitativas en torno a la dificultad de garantizar un equilibrio de poderes, que, por un lado, rompía el propio diseño institucional del régimen revolucionario, y, por otro, se asentaba en la posición hegemónica del FSLN, que transformaba la deliberación casi inexistente en decisiones mayoritarias votadas por la bancada sandinista en el parlamento. La escasa profesionalización de los legisladores y el déficit en la dotación de recursos materiales completaban la subordinación de la Asamblea Nacional, que había asumido la función constituyente de redactar el texto de 1987 como un órgano secundario, y fue quedándose a la sombra de un Poder Ejecutivo abocado a la tarea plenipotenciaria de gobernar legislando por decreto⁶². Antes de la reforma constitucional de 1995, se podía constatar no sólo la dependencia orgánica del parlamento respecto de la presidencia de la República en cuanto a las facultades atribuidas por la Constitución a cada uno de los poderes del Estado, sino las importantes carencias que dificultaban las tareas parlamentarias como: las insuficiencias presupuestarias del órgano legislativo, la ausencia de asesores jurídicos y personal administrativo de apoyo a la labor de los diputados, o los límites a la institucionalización de la carrera legislativa⁶³ (Barrachina, 2009: 47).

hubo manera, no hubo forma, entonces, negociamos, el Partido Conservador, que se pusiera a Dios en el preámbulo, lo cambiamos por la no-reelección, ¿bajo qué óptica?, estamos hablando de 1986, porque se aprobó en el 87, había una consigna que decía: “¡Dirección Nacional ordene!”, esta Dirección Nacional eran nueve comandantes, que eran toda la dirección colectiva del Estado, Daniel Ortega cuando era Coordinador General de la Junta de Gobierno, pero no era el líder único e indiscutible como es ahorita, era una dirección colectiva, pero era una figura como una especie de Fidel Castro, Mao, cualquiera de los dictadores soviéticos, era una cosa como omnipotente, los que hemos vivido en estos sistemas socialistas, es una cosa increíble, son unos dioses del Olimpo bajados a la tierra, ¿verdad?(...), entonces, conseguimos que se mencionara a Dios en el preámbulo de la Constitución como gran cosa, y hubo que privarse, pero a ellos no les importó, o sea, “bueno, pues que se diga a Dios, pero yo tengo mi reelección continua”, (...) esa fue una de las cosas también que se lograron en esa Constitución del 87”.

⁶² Como observa Arnaldo Zambrana: “nosotros queríamos que fuera el presidente de la República, no el dueño de Nicaragua, que fuera el presidente de la República y que respetara las decisiones de los otros poderes (...)”. Entrevista a Arnaldo Zambrana el 22 de octubre de 2009.

⁶³ Ada Esperanza Silva concluye: “(...) eso era, simplemente, un parapeto, la Asamblea Nacional no mandaba nada, en la Asamblea Nacional (...) por lo menos hoy hay debate público, pero en la Asamblea Nacional se llegaba a bendecir lo que ya se había arreglado fuera, ¿no?, como te digo, no estoy diciendo nada diferente de cómo funcionan los parlamentos, en los parlamentos se hacen formales las decisiones políticas de afuera, ¿verdad?, (...) además de que había dos cosas que yo creo que eran esenciales para basar esta afirmación que ahora te digo tan tajante: uno, que, de verdad, pues, yo también creo que es un lugar donde se concreta el forcejeo político (...) pero había sesenta y un diputados sandinistas, se llamaba, todo el mundo le decía, incluso nosotros, tal

El texto de 1987 no incluyó la regulación de los instrumentos legislativos creados por el órgano parlamentario. Había una escasa referencia a la iniciativa de ley en el artículo 140, de forma que el proceso de formación de las leyes era regido por el Estatuto General de la Asamblea Nacional y su reglamento interno (Miranda, 2006: 241). Este sería uno de los grandes avances de la reforma constitucional de 1995 en respuesta a la necesidad de dotar a la Asamblea Nacional de mayores facultades para el desempeño de una verdadera función legislativa, en coherencia con la legitimidad del órgano depositario de la soberanía popular bajo los parámetros clásicos del constitucionalismo democrático, limitando el poder de veto⁶⁴ y, especialmente, de decreto del Ejecutivo, que había asumido poderes excesivos durante la década revolucionaria. Como afirma el diputado demócrata-cristiano Arnaldo Zambrana: “(...) en ese período nosotros hicimos unas reformas constitucionales frente a una realidad que era la siguiente: primero, teníamos una Constitución que había sido hecha por el Frente Sandinista, esa Constitución, en síntesis, era una Constitución para un pequeño reino, el presidente de la República tenía la facultad legislativa, o sea, el presidente de Nicaragua se levantaba hoy y en media hora podía crear una ley y se consideraba ley, (...) era una Constitución que le daba poder omnímodo, prácticamente, sobre la ley, y, (...) la Asamblea Nacional era para ir a dirimir problemas de otro orden, pero que la sustancia de lo que ellos necesitaban la realizaban por medio de decretos ejecutivos, que se convertían en fuerza de ley, porque la Constitución amparaba eso”.

También hay que señalar que la debilidad de la norma constitucional en la restricción de la facultad co-legisladora del presidente estaba acompañada por la consolidación de prácticas institucionales que favorecían la expansión del Ejecutivo en detrimento de la Asamblea Nacional. En este marco, no existía el control parlamentario sobre las acciones del Ejecutivo, la delegación de la función legislativa en momentos de receso del parlamento era de hecho sobreentendida en vez de formalmente habilitada, y la costumbre del presidente de declarar el Estado de Emergencia para tomar importantes decisiones, entre ellas la aprobación del presupuesto general de la República⁶⁵, son ejemplos de la debilidad institucional del Legislativo subordinado a un Ejecutivo con amplios poderes normativos⁶⁶.

vez no tan abiertamente, pero los otros treinta diputados le decían: “la aplanadora sandinista”, porque allí no había uno de los sesenta y uno que votara diferente, ¿ya?, entonces, si tenés noventa, sesenta y uno de entre los noventa, ya me dirás qué debate hay, había decisiones, entonces, mirá, la calidad de los diputados con el respeto que se merezcan las personas de baja formación académica, lo que ponían era dirigentes, ¿cómo decir?, dirigentes populares que llegaban allí a exponer su lucha política-ideológica, allí no había debate, los que había en el debate jurídico eran cuatro, y eran esos mismos cuatro los que llevaban la decisión política, y los arreglos que habían hecho antes afuera, como te digo, que no es que yo crea que ahora es el debate químicamente puro, ¿no? (...) fijate que a los diputados los mandaban al otro lado del mundo a asistir a sus sesiones, a sus reuniones en otros parlamentos con 100 dólares en la bolsa, (...) entonces, había un menosprecio por la ley, había un menosprecio por la institución de la Asamblea Nacional, y eso fue decantando que el Ejecutivo se fuera haciendo fuerte (...) pero la Asamblea era, nosotros decimos un término, “ninguneada”, (...) todos o muchos de los diputados propietarios eran los grandes ministros, las figuras públicas, y a la Asamblea mandaban al suplente, que eran los dirigentes de base, ¿ya?, y había unos cuatro o cinco, que eran los que te digo que llevaban la voz cantante, la voz política de la línea del Frente, y los treinta opositores que vivían en ese estira y encoge con ellos, dependiendo de las circunstancias, entonces, ¿qué te digo?, la Constitución fue producto de todo eso”.

⁶⁴ Así lo expresa el jurista Manuel Aráuz: “(...) de la misma forma, algo bueno que traían las reformas, para mí creo que eso era bueno, el hecho de que se reformara la tramitación de un veto presidencial, la facultad presidencial de vetar la ley, el parlamento sólo la podía o aprobar el veto, todo lo que decía el presidente, o rechazarlo por completo, cuando a lo mejor había cosas buenas que se podían tomar en cuenta, ¿no? Esa reforma al tema del veto sí fue, yo creo que era un paso positivo (...)”.

⁶⁵ En este punto, advierte el constitucionalista Omar García: “(...) la Constitución original del 87 le había permitido al Ejecutivo (...) poder caminar sin muchos problemas, incluyendo, por ejemplo, la parte de regulación en el ejercicio tributario, que no necesitaba pasar por la Asamblea Nacional, o que había una especie de contradicción dentro de la propia Constitución, por un lado, hacía referencia a la Asamblea con esa capacidad tributaria para establecer el régimen tributario, y, por otro lado, introducía la posibilidad de que el presidente diera decreto con fuerza de ley, pudiese entrar en esa materia también (...)”. En esta línea, observa el también

Hay una coincidencia general en subrayar la centralización del poder que hacía co-legislador al órgano presidencial, como uno de los problemas técnico-jurídicos de la Constitución de 1987, al garantizar que los decretos ejecutivos tuvieran el mismo rango que las leyes emanadas del parlamento en el sistema de fuentes del Derecho⁶⁷. Este deterioro de las funciones del parlamento, especialmente, en materia de creación de impuestos, distanciaba a la norma suprema de 1987 del modelo clásico de presidencialismo inspirado en la Constitución de Estados Unidos. El sistema presidencial democrático establece garantías institucionales al equilibrio de poderes, y asigna como una función indelegable del órgano legislativo la creación y aprobación de los instrumentos presupuestarios. En la Nicaragua de la década de 1980, el Ejecutivo sandinista ni siquiera mandaba publicar el documento presupuestario anual, que era fruto de un decreto ejecutivo con fuerza de ley, según el artículo 150 numeral 4 de la Constitución Política. Esta falta de transparencia acentuaba los límites del debate legislativo en la elaboración del presupuesto general de la nación⁶⁸.

La guerra se convirtió en el principal argumento para justificar esta excesiva concentración de poderes en el órgano presidencial que reproducía casi a la perfección la forma jurídica de una “dictadura constitucional” (Vintró Castells, 1995). Entre los factores que explican el *por qué* de la fortaleza del Ejecutivo de esa época, además del blindaje militar del poder revolucionario, hay

constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) debemos de constatar nada más que los enormes poderes del Ejecutivo redujeron, por ejemplo, la potestad de legislar, en cada receso de la Asamblea Nacional legislaba el presidente de la República, la Constitución decía que se le iba a delegar, pero se interpretó como que la delegación era automática, entonces, en cada receso el presidente legislaba, el presidente dictaba normas con fuerza de ley en materia tributaria, en materia administrativa, sin controles previos ni posteriores, ni parlamentarios, es decir, no era necesario una habilitación de la Asamblea, ni era necesario luego someter las leyes por delegación dictadas por el presidente de la República a la Asamblea para que éstas fueran validadas, digamos, y tuvieran carta de naturaleza normal, por ejemplo, el presidente dictaba el Estado de Emergencia y aprobaba durante el período de emergencia el presupuesto general de la República, y varias otras cosas, yo ahorita sólo te estoy dando ejemplos de as potestades normativas que el presidente tenía, pero tenía una enorme influencia institucional en distintos ámbitos materiales e institucionales (...)”.

⁶⁶ Como indica Reinaldo Balladares, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Centroamericana: “(...) en la década del 79-89 hubo un período de conflicto bélico en el que, evidentemente, se necesita como consecuencia reforzar las funciones del presidente, ¿no?, digo del presidente como Jefe del Estado y como Jefe del Gobierno, en un contexto en el cual se tiende a crear un sistema democrático donde ya no hay conflicto bélico, lo que tenés como resultado es que tenés planteado un esquema constitucional de distribución de los poderes, de un Poder Ejecutivo sumamente fortalecido, el Poder Legislativo con facultades compartidas, cuando en la teoría clásica, tales facultades no deberían ser compartidas sino que deben ser exclusivas del Poder Legislativo”.

⁶⁷ Así lo expresa el filósofo Alejandro Serrano Caldera: “(...) el presidente podía co-legislar en receso de la Asamblea, y dictar leyes con el mismo valor jerárquico (...) de una ley dictada por el parlamento, entonces, claro, el presidente puede emitir decretos con fuerza de ley o decretos-leyes presidenciales, pero que tienen una jerarquía inferior a los decretos que dicta el parlamento o a las leyes ordinarias, ya no digamos orgánicas, o de otra jerarquía, que dicta la Asamblea Legislativa, de acuerdo a la Constitución de 1987, que es la Constitución que está vigente todavía, el presidente de la República podía en receso de la Asamblea emitir leyes con el mismo valor, dentro de la pirámide de Kelsen, la misma jerarquía, que las leyes o decretos que emite el Poder Legislativo (...)”.

⁶⁸ Y concluye el sociólogo Carlos Tünnerman: “(...) en la Constitución del 87 la aprobación del presupuesto se deja en manos del Ejecutivo, todos sabemos que el Presupuesto es un instrumento fundamental para un país, y que suele ser una de las leyes más importantes que, anualmente, aprueban las legislaturas, incluso, si vamos al origen del Derecho Constitucional, la Carta Magna inglesa, es cuando los nobles ingleses le arrancaron al rey Juan sin Tierra la promesa de no crear nuevos impuestos sin consultar a los señores feudales, y la Carta Magna que se dice que es el origen o los antecedentes del Derecho Constitucional estableció un límite para el Rey, y (...) otras garantías que les dio, ¿verdad?, pero era uno de los más importantes, no poder crear impuestos sin el consentimiento de ellos, que ya revela que el impuesto no puede venir dictado por el Ejecutivo, tiene que haber la participación de quienes representan al pueblo, que, en este caso, son las Asambleas, pero en el año 87 pusieron que tenía esa facultad, y se daba la excusa, pues, de que en tiempos de guerra, el presupuesto era, fíjese que ni siquiera se publicaba, se manejaba por el Poder Ejecutivo, era un documento que muy poca gente tenía acceso al mismo (...)”.

una referencia al concepto tradicional del caudillo u “hombre fuerte” (*strong man rule*), como expresión cultural de la necesidad de seguridad en el ejercicio del poder, y la eficacia en el control del devenir de unos acontecimientos imprevisibles por la propia situación de emergencia nacional que atravesaba el país⁶⁹.

La tradición histórica del caudillismo en Nicaragua encuentra un claro reflejo en su historia constitucional, como representan los casos del presidente Zelaya (1893-1909) o la dinastía presidencial de los Somoza (1936-1979). El enfrentamiento armado que condicionó el diseño jurídico de un gobierno hiper-presidencial en la década de 1980 también se acomoda a una vieja concepción del ejercicio del poder que todavía no ha desaparecido del país centroamericano, como se verá más adelante⁷⁰. Al reproducir las citas textuales se puede observar el uso específico de términos tales como: “*rey*”, “*soberano absoluto*”, “*monarquía*”, “*poder imperial*”⁷¹, que se repiten con frecuencia entre los entrevistados para calificar la figura presidencial bajo las atribuciones formales otorgadas por la Constitución de 1987. A este primer factor jurídico se unen otros dos factores ya comentados que explican la fortaleza de la presidencia bajo el régimen sandinista de los 80: por un lado, el fuerte liderazgo de Daniel Ortega sobre el FSLN convertido en Partido-Estado; y, por otro, la mayoría sandinista en el parlamento⁷², que también favorecía la presencia hegemónica del FSLN en el control del sistema político. Se advierte, por tanto, que existe unanimidad en el reconocimiento de los excesivos poderes de la presidencia y su plasmación jurídica en la Constitución de 1987. Aunque los entrevistados de la derecha

⁶⁹ Como observa el Magistrado Sergio Cuarezma: “(...) la concentración de poderes en torno al presidencialismo que se desarrolló a lo largo de los años 80 puede comprenderse, no justificarse, porque históricamente hay quien todavía hoy no recuerda en su memoria histórica, (...) algunos hechos extremadamente graves que sucedieron en el país, y hoy, sin embargo, les dio, no sé, una amnesia parcial histórica, en aquella época se concentró el presidencialismo, supongo, entre otras cosas, para consolidar un proyecto político compartido con el bloque socialista, primero; en segundo lugar, para tratar de mantener cierto nivel de control y dirección de un país sometido, entre otras cosas, a las contradicciones con el norte, en el caso de Estados Unidos (...), que a través de la contrarrevolución generaba (...) una intervención militar de facto, (...) en definitiva, para controlar a un país en guerra, en transición y miseria, entre otras características, pues, parece ser que el concepto de presidencialismo, pero reforzado, robusto, que quizá no solamente responde a esa visión caudillesca que tiene la comunidad latinoamericana, que cuanto más seguro el hombre, en términos de concepto de “macho”, más segura se siente la sociedad, dicen algunos sociólogos, (...) entonces, se fortalece ese concepto de presidencialismo, y además, a mi juicio también con una visión de sostenibilidad de mediano y largo plazo de un proyecto revolucionario, pues, tenía sus aspectos positivos, pero, sin embargo, como toda historia, ya habido muchos hechos históricos que demostraban que iba a tener un resultado poco feliz, como, efectivamente, lo tuvo (...)”.

⁷⁰ El investigador Félix Madariaga resume esta observación del siguiente modo: “Nicaragua es muy bien conocida por su tradición de hombres fuertes, de caudillos, digamos, pero esa tradición en muchísimos casos siempre se dio al margen de la Constitución, es decir, por vía de la legitimidad en el ejercicio del poder, quizás el mejor ejemplo para ilustrar esto es el caso de la Constitución, conocida como “La Libérrima”, de finales del siglo XIX, durante la administración de Zelaya, una Constitución sumamente progresista para su época, sin embargo, con una Administración Pública muy autoritaria, centrada alrededor del jefe de Estado, en este caso, el presidente Zelaya, igual sucedió con Somoza, las distintas constituciones, pero quería señalar eso, digamos, de que la tradición autoritaria en Nicaragua no devenía directamente de la Constitución, sino de un uso ilegítimo del poder, y en los años 80 lo que se procura es quizás, no sé si esta palabra es correcta, sincerar la tradición autoritaria en el texto constitucional, otorgándole al presidente una cantidad de facultades, a mi juicio, excesivas (...) el Rey, ni siquiera tenía la facultad de decretar impuestos sin un mínimo consenso, digamos, con la Corte, en Nicaragua teníamos un jefe de Estado Rey, digamos, y, quizás, el término es un poco exagerado, ¿verdad?, pero, digamos, esa es la mentalidad con la cual inicia nuestra más reciente historia constitucional (...)”.

⁷¹ Como indica el ex-presidente de la República Enrique Bolaños en relación a la necesidad de las reformas constitucionales de 1995 para racionalizar las atribuciones formales del Ejecutivo en la Constitución original de 1987: “(...) limitando bastante el poder presidencial, que no fuera tan omnímodo como lo fue en la del 87, ese era un poder más que imperial, un emperador de Roma en Nicaragua, y eso lo limita el 95”.

⁷² Así lo percibe la diputada del PLC M^a Dolores Alemán: “(...) en los 80, cuando se da esto, el rol de la Asamblea Nacional, se queda más bien de títere, ¿no?, “necesitamos una ley, entonces, ustedes háganmela”, pero era un solo partido, una sola voz, no había esa independencia o esa libertad que existe ahora (...)”.

nicaragüense tienden a endurecer las connotaciones negativas del discurso sobre la concentración de poderes en manos del presidente Ortega en aquella época⁷³.

De otro lado, los entrevistados vinculados al sandinismo crítico dentro del partido Movimiento Renovador Sandinista (MRS) defienden en términos positivos la calidad formal de la Constitución de 1987 por su reconocimiento de los derechos y garantías que concentraron las aspiraciones transformadoras de la revolución tras la caída de la dictadura somocista. Se hace incluso referencia a la división de poderes, aún cuando la distorsión ejercida por la lógica presidencial de un super-Ejecutivo abocado al enfrentamiento armado hacía inaplicables las mismas libertades que formalmente la Constitución del 87 ofrecía. La realidad objetiva del país se impuso con toda su fuerza sobre la norma jurídica⁷⁴. Esta misma restricción de las libertades generada por la guerra es interpretada por la oposición al sandinismo como la consecuencia de un régimen autoritario que limitaba la disidencia política interna, obligándola a combatir esa misma revolución con las armas. La guerra era un efecto de la polarización que dividía al país en dos bandos sin posibilidad de conciliación institucional, y la Constitución de 1987 no funcionó como un verdadero pacto nacional, que protegiese los derechos y libertades de todos los nicaragüenses, sino la expresión jurídica de un determinado modelo de organización política que era el propio de la revolución sandinista. La Constitución venía a consolidar en el tiempo la institucionalidad revolucionaria y, por ello mismo, carecía de la aceptación universal por parte de aquellos sectores que nunca se sintieron partícipes del proyecto revolucionario, y contemplaron la norma suprema como un instrumento jurídico del poder sandinista⁷⁵.

Otro aspecto de interés al examinar la configuración institucional del Poder Ejecutivo bajo el texto de 1987 es la facultad presidencial de organizar libremente la estructura ministerial del Estado y las funciones asignadas a cada Ministerio, manteniendo un control centralizado sobre la organización interna de la Administración Pública, además de la disponibilidad exclusiva del presidente sobre la elección de los ministros y otros altos funcionarios. Como advierte de nuevo el ex-presidente Bolaños: *“(...) teníamos la Constitución de 1987, que era, totalmente, presidencialista, era un poder enorme, central, imperial, del presidente (...), él era en la Constitución de 1987, tenía libre autoridad para nombrar y crear los ministerios que él quisiera, dándole las atribuciones que él deseara, crear la cantidad de ministerios que él quisiera, eso no*

⁷³ Como ejemplo, el diputado del PLC Carlos Noguera habla de: *“(...) una Constitución hecha durante la década de los 80 del régimen sandinista, que era una Constitución que, efectivamente, daba poderes excesivos al presidente de la República, de tal manera, que casi era monarquía Nicaragua, el presidente de la República casi era un rey, podía casi hacer todo (...) esta Constitución fue producto de mentes totalitarias, que, en su oportunidad, pensaban que esos regímenes, (...) como pensaban todos, que iban a durar mil años, ¿verdad?, pero la historia demuestra que las tiranías nunca duran, y, eventualmente, terminan y los pueblos recuperan sus libertades”*.

⁷⁴ Así lo expresa el diputado de MRS Víctor Hugo Tinoco: *“(...) en breve hubo un fenómeno de una lucha de ideas que buscaban transformar, revolucionariamente, este país, e ideas que se oponían, ¿verdad?, y eso polarizó al país e impidió que este Estatuto, que fue como una primera Constitución embrionaria, fuera efectivo, fuera real, la Constitución del 87, pues, es el marco normativo, primero, que surgió después del triunfo de la revolución del 79, la Constitución del 87 fue, básicamente, una Constitución con una lógica presidencialista fuerte, muy marcada, creo que quedó consignado las cosas clásicas de la división política entre los poderes, la independencia, etc., sin embargo, quedó, hay que decir, como un marco normativo con un fuerte acento presidencialista, pero donde la realidad y la vida, que estábamos viendo que era una realidad de polarización y de conflicto militar y de guerra, en la práctica, hacía que no funcionara, pues, muy bien los principios, sobre todo, de derechos civiles, derechos políticos, etc., ¿no?”*.

⁷⁵ Como señala el ex-presidente de la República Enrique Bolaños: *“(...) tuvimos una guerra consecuencia, precisamente, de ese imperio que se estaba imponiendo en el país, una censura brutal, libertad de expresión censurada, y etc., por una cantidad de cosas adicionales, pero trajo como consecuencia que se pone la Constitución peor, ahora ya no es porque es un régimen revolucionario y vienen a imponer cosas de la revolución, ahora ya es la Constitución que nos va a regir para siempre, digamos, y ya nueve años después, ¿no?, si es que para mí fue un gran retroceso (...)”*.

es institucional (...)”. Hay otros fragmentos de las entrevistas que refuerzan esta percepción del Ejecutivo dotado de fuertes atribuciones en la organización del Estado, que, por otra parte, hacía coincidir las estructuras del partido con las de la Administración Pública, como si fuera el producto de un reparto institucional ligado a intereses políticos en el que la cúpula del sandinismo salía beneficiada⁷⁶.

La acumulación de poder en la figura del presidente trascendía al resto de los órganos del Estado mediante tres instrumentos sujetos a regulación constitucional: la facultad co-legisladora del Ejecutivo, la libre elección de los magistrados en el Poder Judicial o el Poder Electoral, además de los altos funcionarios a cargo de los ministerios, decidiendo en número y estructura organizativa con total disponibilidad. La ruptura formal y material con el principio democrático del equilibrio de poderes era evidente, más allá de la circunstancia gravosa de la guerra que determinaba la existencia de un Estado de Emergencia en el país. Los entrevistados vinculados a la oposición liberal perciben el texto de 1987 como un punto de inflexión en la tradición presidencialista, y un elemento de regresión en las conquistas institucionales que se habían alcanzado en etapas anteriores⁷⁷. Aunque haya que matizar estas afirmaciones, que tienen un signo ideológico evidente, es de interés destacar el componente de institucionalización jurídica del hiper-presidencialismo que tiene lugar en Nicaragua por primera vez en la Constitución de 1987, aunque los regímenes precedentes se apoyaran en constituciones igualmente confeccionadas a la medida de los intereses políticos de las elites, y sobre todo en prácticas políticas informales que hacían inaplicable *de facto* la norma constitucional aprobada. El texto de 1987 sí reconoce formalmente amplios poderes en la figura del presidente de la República, y lo hace desde la propia norma jurídica, que es la que ampara el ejercicio de un poder excesivo desde la legalidad constitucional.

Como ya he mencionado, el discurso sandinista se centra en la agresión interna, como factor que impidió el desarrollo democrático del país bajo el régimen revolucionario, y, de nuevo, la celebración de elecciones en 1984 constituye el principal argumento para resaltar el compromiso del FSLN con el pluralismo democrático⁷⁸. Otro de los miembros destacados del Frente

⁷⁶ Así lo expone Violeta Granera, presidenta del “Movimiento por Nicaragua”: *“aquí se manejaban los ministerios más bien, había nueve comandantes, y lo que se estiló, lo que se construyó fue una especie de feudo, donde había una repartición de poderes entre los comandantes de la revolución y, lógicamente, esto, pues, después e una revolución, el ambiente no fue favorable para construir la institucionalidad, sino más bien para establecer métodos o sistemas que tenía la revolución como la fuente de legitimidad y de poder. Entonces, esto hizo que en el noventa el país tuviera prácticamente cero institucionalidad, hubo que comenzar desde el inicio (...)*”.

⁷⁷ Como añade Rafael Córdova del Partido Conservador: *“por supuesto, había un Estado presidencialista poderosísimo, los poderes que le dejaba a la Asamblea Nacional y al Poder Judicial casi eran mínimos, no había equilibrio, no había balanza, había roto todas las (...) tradiciones de las normas jurídicas de las constituciones de Nicaragua, porque si se quiere, mal que bien, todas las constituciones venían avanzando, ¿verdad?, su separación con la Iglesia, la Constitución fue un poquito quitándole poder a la Iglesia, volviéndonos del Estado religioso a un Estado ilustrado, inspirado en la revolución francesa, y todas las ideas del liberalismo, ¿verdad?, pero manteniendo, como diríamos, la costumbre, o sea, todo lo que venía de las otras constituciones, esta Constitución del 87 rompió totalmente el equilibrio de poder, el poder de la presidencia era increíble, prácticamente, sólo le faltaba nombrar a los diputados, pues, de dedo, porque todos los magistrados de la Corte Suprema los nombraba de ternas que la Presidencia le mandaba, o sea, los magistrados del Consejo Supremo Electoral, los magistrados de Apelaciones, inclusive, los nombraba la presidencia de la República, ni siquiera la Corte Suprema, entonces, la Presidencia tenía ya rasgos de (...) ¿cómo decirte?, es bastante, mucha preponderancia sobre los otros poderes, no había equilibrio en lo que podamos llamar de la división de los poderes, ni el equilibrio de poderes de Montesquieu, ni nada por el estilo, era totalmente presidencialista, pero a una máxima, totalmente (...)*”.

⁷⁸ Como afirma el diputado del Frente Sandinista José Figueroa: *“(...) es que nos hicieron una guerra, una guerra terrible, pues, ¿en qué país vas a poder desarrollar una democracia cuando todos los años en el Congreso norteamericano te aprobaban 200 millones de dólares para financiar un ejército contrarrevolucionario, que terminaban puertos, que terminaban escuelas, que terminaban edificios públicos, carreteras, torres de*

Sandinista en el Poder Judicial, el Magistrado Rafael Solís, también destaca la circunstancia de la guerra como factor que explica la concentración de poderes en manos del Ejecutivo y la inaplicación de buena parte del texto constitucional por la excepcionalidad del momento, aunque también refiere la existencia de razones ideológicas que distanciarían al sandinismo de la década de los 80 de una concepción democrática del poder político, en consonancia con la devaluación de la función legislativa que han sugerido otros entrevistados, así como la orientación marxista y el rechazo a las formas institucionales del modelo liberal-representativo⁷⁹.

De acuerdo con el concepto popular de democracia que defendían los sandinistas en el proceso de redacción del texto constitucional intervinieron amplios sectores de la sociedad nicaragüense. El pueblo de Nicaragua, que había legitimado la revolución en las urnas durante el proceso electoral de 1984, encontró una vía de participación en el proceso constituyente que es incuestionable⁸⁰. Este aspecto hace referencia al consenso que tiene la Constitución entre las élites políticas y los ciudadanos, como un factor que le otorga legitimidad en tanto que ley superior del ordenamiento político. La Constitución de 1987 estuvo amparada en la consulta popular que compensaba la posición hegemónica del Frente Sandinista en el desarrollo del debate constituyente. La mayoría sandinista en el seno de la cámara evitó el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, que sí se dio en las reformas del 95, donde la presidenta Violeta Chamorro se encontró en minoría por la pérdida del apoyo parlamentario de la coalición gubernamental (UNO), que lideró junto a la bancada sandinista las reformas al texto constitucional. La falta de consenso dio lugar a la aparición de un instrumento jurídico fruto de una negociación política, como es la Ley-Marco, que examinaré más adelante. Esta es una de las claves de análisis de los sucesivos procesos de reforma constitucional durante las dos últimas décadas: la producción de mayorías calificadas en el órgano legislativo para conseguir la aprobación de leyes de reforma parcial, y el juego interpartidario que media en su formación, como parte de la negociación política entre los actores representados en la Asamblea Nacional.

transmisión?, o sea, una guerra brutal, pues, que hubo contra Nicaragua, entonces, en un régimen que se defiende con las uñas y con todo lo que tiene, ¿verdad?, para poder sobrevivir y para poder defender el proyecto que estábamos impulsando, en esa condiciones hicimos elecciones pluralistas, hubo libertad, hubo economía mixta, o sea, que dentro de las posibilidades que permitía la defensa de la revolución hubo democracia más que en muchos otros países de América Latina, lo que pasa es que eso no lo reconocen los medios, ni mucha gente que escribe de estos temas de la historia". En este orden, añade el diputado Figueroa en su discurso sobre la función del FSLN en la democracia nicaragüense: "(...) cuando en 1990 nosotros teníamos preeminencia total en todas las instituciones, en todas, y teníamos a la gente armada, teníamos como 300.000 personas en armas, en guerra, y perdimos las elecciones, y entregamos el poder, que esa es una de las cosas, que a propósito de la democracia, que decías vos, aquí el Frente hizo la primera elección pluripartidista y ha dado muestras de vocación democrática, que con una fuerza como esta que te estoy diciendo, entregamos el poder al partido que ganó".

⁷⁹ Según esta visión, expone el Magistrado Solís: "(...) la Asamblea Nacional es unicameral, y ha limitado un poco (...) facultades que tenía, originalmente, en el 87 (...) el presidente de la República, y que se hizo en algunos casos de una manera expresa, y con intención de dejársela, pues, por vía de oposición político-ideológica, pero, en otros casos, más que todo, por razones de guerra, porque se hizo en medio de una situación de violencia generalizada que se vivía en el país, una guerra civil bastante fuerte, pues, todavía en el 86 o en el 87, 88, y que obligaba a mantener el Poder Ejecutivo, que estaba dotado de una serie de instrumentos jurídicos que le permitieran unir los esfuerzos y recursos en el país para enfrentar la guerra, pues, tan es así que muchos de los artículos, si sabés de la Constitución del 87, quedaron suspendidos, pues, durante varios años, por motivos de la guerra (...)"

⁸⁰ Como afirma Carlos Fernando Chamorro: "(...) a ver, hay que ser justos con la historia en lo siguiente, la Constitución del 87 habiendo sido una Constitución hegemónica, sin embargo, si hubo la, ¿cómo decir?, o sea, el convencimiento, hombre, de que por lo menos había que involucrar a la gente en el debate sobre esas reformas, es decir, hubo una consulta, la oposición puede decir que había un partido hegemónico, es cierto, pero, por lo menos, las fuerzas que movían ese partido hegemónico participaron en la consulta de que esa Constitución aportara un insumo, incidieron en algunas cosas importantes (...)"

Tampoco se hizo referéndum sobre las reformas constitucionales de 1995, aunque gozaron de amplia legitimidad democrática, en virtud del consenso alcanzado por la mayor parte de las fuerzas políticas representadas en el parlamento, así como el mandato otorgado a la UNO, que ganó en las urnas de 1990 con amplia mayoría bajo la promesa de reformar el texto sandinista de 1987 en su programa electoral. Con el matiz de estas argumentaciones hay que entender la legítima defensa que hace Mónica Baltodano de la participación popular que caracterizó al proceso constituyente de 1986: “(...) *la Constitución del 87 había sido un ejercicio de consulta increíblemente amplio, cientos y cientos de asambleas por sectores, de manera que la gente sentía que esa Constitución era consultada con la gente, la reforma del 95 no se consultó*⁸¹ *y después fue objeto de procesos de negociación, que generaron una aberración que se ha repetido, que fue la famosa Ley Marco (...)*”.

Esta doble percepción tiene matices más claros si se examina cuál ha sido el legado institucional del régimen revolucionario a la democracia nicaragüense: si ésta llegó en 1979 con la caída militar del último Somoza, o en 1990 con el triunfo electoral de Doña Violeta. El discurso cualitativo se divide claramente en función del sesgo ideológico de los informantes, ya estén vinculados a la izquierda sandinista o a la derecha liberal. En todo caso, la coincidencia de los entrevistados en destacar la fecha de la revolución en 1979 como punto de partida de la conquista de las libertades democráticas tras la caída de la dictadura somocista se admite, en términos generales, con la reserva del discurso crítico ofrecido por la oposición anti-sandinista en torno a la hegemonización del proyecto revolucionario del FSLN sobre las restantes fuerzas políticas, su deriva hacia el socialismo, y la causa final de la guerra, como factores que explican el surgimiento de la democracia tras la firma de la paz y la celebración de unas elecciones generales en febrero de 1990 en las que ganaría para sorpresa de todos Doña Violeta Barrios de Chamorro⁸².

Hay que resaltar la condición de “bisagra” que tuvo la Constitución de 1987 para articular formalmente la transición de la guerra a la paz, con la intermediación de los actores en liza bajo un marco jurídico que sufrió su primera reforma en 1990 para adelantar las elecciones al mes de febrero de ese mismo año. La comprensión por parte de las filas sandinistas de que la victoria militar sobre la “contra” era un hecho incuestionable desde la perspectiva de las garantías de supervivencia del régimen revolucionario, a pesar de su incapacidad de poner freno al enfrentamiento armado que continuaría como un factor de desgaste del sandinismo en el poder, sí aparece en algunas figuras centrales del FSLN, como el general Humberto Ortega, la necesidad de adoptar una visión de largo plazo, que permitiese institucionalizar las conquistas revolucionarias mediante una nueva Constitución. Había que establecer las bases de la paz y hacer frente al peligro de extinción de una revolución, que estaba llegando a sus límites de resistencia por los altos costos humanos y económicos que representaba en un contexto de decadencia de los viejos aliados socialistas. Paradójicamente, la Constitución de 1987 fue la

⁸¹ Para aclarar este punto es útil el discurso del constitucionalista Cairo Manuel López: “*la reforma del año 95 trató de hacerse alguna consulta a ciertos sectores de la población, pero la discusión no trascendió hasta la población, por un lado, por el estilo, casi siempre, que ha tenido la política en Nicaragua, casi siempre de concentración de las decisiones en pocas manos, ¿no?, no sólo del poder, sino también se nota en los partidos políticos, en las distintas asociaciones, sindicatos, iglesias, etc., y, por último, diría que una de las dificultades que plantea una discusión amplia y masiva es la poca cultura formal del pueblo nicaragüense, es decir, la comprensión de lo que es la Constitución, su trascendencia y lo que contiene (...)*”.

⁸² Y señala la diputada liberal María Eugenia Sequeira: “*(...) creo que es importante hacer ver que a partir de los años 90 veníamos de un Estado totalitario, un Estado donde persistió la dictadura durante diez años, y con el triunfo de Doña Violeta se inicia un nuevo proceso hacia la democracia en Nicaragua, perdida en un atraso económico, institucional y todo (...)*”.

manera de sobrevivir del régimen revolucionario ante las duras presiones internacionales para la firma de los acuerdos de paz⁸³.

El texto expresa con claridad el verdadero *impasse* que representa el proceso de aprobación de la Constitución de 1987 en mitad de una guerra y en la antesala de la paz, como estrategia para garantizar jurídicamente un orden político que sobreviviría a las cesiones negociadoras con la derecha, y que nunca sospechó de la derrota electoral del proyecto sandinista en 1990 ante las fuerzas políticas que no lograron esa misma derrota por las armas. En la década de 1980 la polarización política del país sólo encontró una salida en el conflicto armado que limitó enormemente las posibilidades democráticas iniciales del régimen sandinista, cuyo concepto de democracia también divergía de la noción clásica, como se ha referido. Ambos bandos tuvieron que sentarse a negociar la paz en 1989, y establecer las bases de un nuevo intento de convivir bajo el paraguas institucional común del modelo pluralista⁸⁴.

En el discurso cualitativo se puede registrar el corte histórico que representa la dictadura somocista, como verdadero enclave autoritario al que se enfrenta el país con éxito tras el triunfo revolucionario en 1979, pero que después se ve sometido al contexto de polarización y violencia, tanto interna como externa, que elimina las posibilidades institucionales de desarrollo

⁸³ Como argumenta el investigador Roberto Cajina: “*el 87 es un año clave en la historia, a ver, para Nicaragua y para la revolución del Frente Sandinista, clave porque el año anterior, por darte un dato, el aparato militar nicaragüense había llegado a alcanzar niveles insospechados, 134.400 efectivos entre permanentes, servicio militar, milicia y reserva, es decir, 134.400 hombres en armas, más grande que cualquiera de Centroamérica, incluso, si se hubiera sumado Guatemala, El Salvador y Honduras no hubiera dado eso en su totalidad. (...) Sin embargo, en el 86 hay una definición, en términos militares, y esa es de Humberto Ortega, que la Contra ha llegado a una situación de “derrota estratégica”, es decir, “derrota estratégica” no significa una derrota total de la Contra, sino la incapacidad de la “contra” de poner en peligro la existencia de la revolución, de poner en peligro la derrota de la estructura militar nicaragüense, porque ya no tenían capacidad para hacer el daño estratégico, lo que quiere decir que sí tenían capacidad para hacer daño táctico, ¿me explico? (...) De tal manera que eso obliga al Frente Sandinista ha redimir estas dos cosas, se comienza a pensar, por ejemplo, que es necesario bajar los volúmenes de reclutamiento para el servicio militar, además del efecto político que eso estaba teniendo, porque un servicio militar en un país en paz no tiene mucho problema, pero un servicio militar en un país en guerra es, evidentemente, desastroso el efecto, como, de hecho, lo fue en Nicaragua. Se comenzó a pensar en alguna medida, ¿qué pasaría después de la guerra?, y así, pensando en esas cosas, o a partir de esos elementos, si se tiene una cierta idea del desarrollo de la institucionalidad en Nicaragua, (...) pero nunca en una institucionalidad estratégica, sino en una institucionalidad partidaria, es decir, marcada por los intereses partidarios. Yo no coincidiría mucho con Humberto Ortega, (...) yo sería un poco más crítico sobre esto, ¿no?, es decir, no creo que la Constitución del 87 haya sido la base de la paz, es decir, (...) la base de la paz es bien simple, Nicaragua estaba al borde del colapso en términos económicos, la crisis en los países del Pacto de Varsovia ya comenzaba a bullir, y para el 89, por ejemplo, Nicaragua ya no tenía absolutamente nada, ya no iba a recibir una gota de petróleo de la Unión Soviética, que era el abastecedor, (...) el mundo socialista venía en declive, y el otro elemento es la presión que ejerce el proceso negociador regional, que, te decía, arranca con Contadora en 1983 y culmina con Esquipulas, y el Frente Sandinista se ve obligado, no es su voluntad, se ve obligado a crear una Comisión Nacional de Reconciliación, ¿ya?, (...) de tal manera que yo no coincido con Humberto Ortega en ese sentido, la Constitución no fue la base de la paz, la base de la paz fue el deterioro de la economía nacional, la pérdida de legitimidad social y política del Frente Sandinista por la crisis económica, por el servicio militar, (...) los niveles de inflación eran impresionantes, es decir, al 89-90 llegamos con 30.000% de inflación, el poder adquisitivo de la moneda era absolutamente una entelequia, una ficción total, y eso es lo que obliga al Frente Sandinista a recomponer un poco su estrategia política, no es que haya una Constitución y que dice la Constitución que es la base para lograr la paz, la paz es impuesta desde fuera de Nicaragua, y no es producto de condiciones internas y menos de la Constitución del 87”.*

⁸⁴ Como advierte Mauricio Zúñiga, director de IPADE: “*(...) yo creo que el país ha logrado al menos superar la etapa de la violencia, yo diría que la prueba más dura fue el derrocamiento de la dictadura somocista, y, posteriormente, en la década de los 80, que consistió también en una época de mucho derramamiento de sangre y de una confrontación en la cual Nicaragua se vio inserta en esta bipolaridad Este-Oeste, y que al margen de que ha habido un proyecto revolucionario, un proyecto también contrarrevolucionario, que al final tuvo una salida, podríamos decir, bastante pacífica, desde el punto de vista de que la vida electoral se impuso sobre las balas”.*

democrático. La referencia al marco internacional de la guerra fría constituye un argumento de internacionalización del conflicto nicaragüense, como, efectivamente, sucedió a raíz del apoyo de las potencias enfrentadas en el eje Este -Oeste a los bandos respectivos de la revolución y la contrarrevolución de la mano de la antigua URSS y Estados Unidos. Por otra parte, las elecciones de 1990, que inauguran la celebración periódica de comicios para elegir a las autoridades mediante el sufragio universal, suponen el triunfo definitivo sobre la violencia, como signo de avance en esta nueva etapa que requiere del compromiso de los viejos actores de la guerra para convertirse en los nuevos actores de la paz.

La Constitución de 1987 servirá de puente jurídico de un régimen político a otro mediante las sucesivas reformas orientadas a corregir el excesivo presidencialismo de los orígenes, y adecuar el modelo constitucional a los parámetros del constitucionalismo democrático. En suma, la Ley Fundamental de 1987 es la que sigue rigiendo hoy la vida política de Nicaragua, fruto de una Asamblea Constituyente legítimamente electa por la vía de las urnas en 1984⁸⁵.

⁸⁵ En este punto, declara el Magistrado Sergio Cuarezma: “(...) el gobierno revolucionario a través del Ejecutivo de los años 90 perdió las elecciones de forma extremadamente amplia, asumió el poder Doña Violeta Barrios viuda de Chamorro, y a partir de ahí (...) dicen algunos que se inicia la transición, personalmente, no estoy muy claro que sea la transición, que inicia a partir de la Constitución del 87, como punto de partida constitucional, quizá, en términos puramente políticos, a partir del 25 de febrero, que es cuando se instala el gobierno de Doña Violeta, eso era en los años 90, luego le sucedió el ex-presidente Arnoldo Alemán, luego le sucedió el presidente Enrique Bolaños Geyer, y, actualmente, está el presidente Ortega Saavedra, durante todos estos años, la vida institucional ha venido desarrollándose, organizándose, estructurándose a partir de la Constitución Política aprobada en 1987 (...)”.

CAPÍTULO 2

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1995: TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LIBERALISMO ECONÓMICO.

“(...) elaborar una nueva Constitución ofrece grandes oportunidades para el acuerdo inmediato, pero también graves riesgos para el conflicto posterior. Los consensos constitucionales están llenos de espejismos” (Valadés, 2000: 116).

El 25 de febrero de 1990 Violeta Barrios de Chamorro ganaba las primeras elecciones democráticas de la historia de Nicaragua⁸⁶. La “convicción intelectual y sentimental” (Ramírez, 1991: 29) del sandinismo en el triunfo seguro de estos comicios se disolvió ante la evidencia de unos resultados favorables a la Unión Nacional Opositora (UNO). Las victorias y las derrotas son siempre relativas (Sartori, 1993). El desafío a la continuidad autoritaria del régimen de los Somoza por el FSLN en 1979 permitió la posterior transición democrática a inicios de la década de 1990. Esta es la primera paradoja de la política nicaragüense: si el régimen revolucionario se construyó sobre la sorpresa de la victoria, la democracia llegó desalentada por el asombro de la derrota sandinista. “Y es precisamente lo inesperado, lo no previsto, lo que constituye la originalidad de un proceso revolucionario. La característica de los últimos años fue la suma de imprevistos de hechos de un azar, que se mueve en una dirección contradictoria, pero signada por una cadena interminable de fracasos. La experiencia de todos estos años es que la derrota es la pauta engañosa a menudo inevitable de la victoria” (Torres-Rivas, 1981: 7-8).

Las restricciones impuestas por el bloqueo norteamericano y las dificultades internas generadas por la “guerra de baja intensidad” minaron hasta tal punto la confianza de los nicaragüenses en los logros de la revolución, que éstos decidieron acudir a las urnas en 1990 para votar por la paz⁸⁷. En este sentido, se puede señalar que Nicaragua experimentó “una *anti-transición*” (Torres-Rivas, 1996: 15), como expresión de la involución de los objetivos democratizadores iniciales de la revolución a causa de la estrechez de la lealtad partidaria al FSLN, la prioridad de la defensa militar entendida en términos de lucha nacional, y, sobre todo, la pobreza del pueblo nicaragüense, que sufría los duros efectos de la crisis económica y las políticas de ajuste iniciadas bajo el gobierno de Daniel Ortega en 1987⁸⁸. Si bien la ruptura revolucionaria modifica en Nicaragua la dirección inicial de la transición política, el legado

⁸⁶ Aunque las elecciones de 1984 fueron plurales, libres y competitivas, la renuncia de los núcleos duros de la oposición anti-sandinista a participar en los comicios y el componente plebiscitario del proceso electoral respecto a las garantías de continuidad de un régimen que se había instaurado por las armas, no permite asociarlas plenamente al modelo de democracia liberal-representativa.

⁸⁷ En esta dirección, Torres-Rivas interpreta los procesos de negociación como un fracaso de la *guerra*: “la prolongación de las luchas condicionó una perspectiva militarizada de la crisis política e hizo que desde posiciones militares se buscaran soluciones políticas (...), tratando de sacar las ventajas políticas que las armas no producen. El clima político, que, en dirección a la mesa de diálogo se fue fortaleciendo, obedece al convencimiento de unos y otros de que la victoria no estaba en la boca del fusil” (Torres-Rivas, 1993: 22-23).

⁸⁸ Las medidas de ajuste estructural implementadas por el FSLN a fines de la década de 1980 lograron reducir la inflación del 33.000% en 1988 a menos del 1.700% en 1989, y reducir el déficit fiscal del 25% al 5% del PIB, pero el alza vertiginosa en el número de desempleados, el deterioro de los servicios públicos, el descenso de la productividad y el bajo nivel de consumo interno de las familias en un contexto de escasez general, redujo las conquistas sociales de la revolución en una población cada vez más desalentada y empobrecida (Martí, 2003: 241).

sandinista a la democracia reciente no puede obviar algunas realizaciones importantes: la incorporación de las masas populares a la dirección del proceso político, los avances en la educación y la salud como derechos universales, la reforma agraria, el régimen de autonomía de la Costa Atlántica⁸⁹ o la participación de la mujer (Torres-Rivas, 1996). En buena parte, gracias a la revolución, los nicaragüenses aprendieron “la dignidad de ciudadanos partícipes del proyecto estructurador de su propia sociedad, es decir, sujetos activos (...)” y responsables de su propio destino político (Solà i Monserrat, 1997: 7).

2.1. LA REVISIÓN JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA: LA POLÉMICA LEY NO. 173:

El principio de “*supralegalidad*” como garantía de constitucionalización del orden político define la Constitución como la norma suprema y parámetro de validez de las leyes que integran el sistema jurídico. Como norma superior, la Constitución no puede ser modificada a través del proceso legislativo ordinario. La flexibilización extrema del procedimiento de reforma convierte en una tarea inútil el objetivo de redactar constituciones escritas para auto-limitar un poder político, que, por su propia naturaleza, es ilimitado. El poder de revisión permite introducir cambios en la Ley Fundamental mediante la creación, derogación, o adición de nuevas disposiciones. Es un poder esencialmente político, aunque sujeto a reglas de competencia preestablecidas en el caso de las constituciones rígidas⁹⁰, dotadas de un instrumento especial o agravado para la reforma parcial o total de su contenido. La condición duradera del Derecho Constitucional frente al derecho producido por el legislador se explica por dos razones: una, de carácter *técnico*, que hace referencia a la supremacía de la norma constitucional y la rigidez del procedimiento de reforma; y otra, de carácter *material*, vinculada al contenido mismo del texto fundamental, cuyos valores y disposiciones son de obligado cumplimiento en los sucesivos momentos de la comunidad política. “El tiempo en el que surgen las constituciones es un tiempo crítico. Los procesos y períodos constituyentes son la expresión de crisis profundas. (...) ese tiempo es el propiamente “constitucional”, en el sentido de que es el único en el que las constituciones surgen como necesidad” (De Cabo Martín, 2002: 23).

Hay una contradicción entre la norma constitucional y el tiempo histórico⁹¹: a pesar de la vocación de permanencia, el origen de las constituciones tiene su raíz en un momento singular que les confiere una dimensión coyuntural, que explica a su vez la necesidad de introducir reformas para depurar la norma suprema de los componentes históricos de su momento originario, una vez que la comunidad haya sido devuelta al tiempo de la “*política normal*”, por utilizar los términos de Ackerman (1998). De acuerdo con la idea jeffersoniana⁹² de no someter a las generaciones vivas al ordenamiento constitucional creado por las generaciones pasadas en las

⁸⁹ En septiembre de 1988 se aprobó la Ley de Autonomía Regional de los grupos étnicos de la Costa Atlántica.

⁹⁰ “El procedimiento especial de reforma no convierte a las constituciones en rígidas, sino que porque es rígida (en cuanto suprema) es por lo que tiene un procedimiento especial de reforma” (Pace, A., Varela, J., 1995: 29).

⁹¹ “La Constitución en sí misma es el fundamento jurídico de la apertura del derecho a la temporalidad. La vitalidad de una Constitución, según la expresión de Peter Häberle, es “*su arte de crearla continuidad*” (...), es decir, que la continuidad de la Ley Fundamental no sería posible si el pasado es el futuro de ésta (...). La Constitución debe ser una *law in public action* para permitir su efectividad” (Rigaux, 2001:299 en Ramírez Cleves, 2003: 83).

⁹² La idea de T. Jefferson y T. Paine tiene su reflejo en el artículo 28 de la Constitución francesa de 1793, que declara: “*Un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras*” (De Vega, 1985: 58-59).

que reside la voluntad constituyente, podemos entender las cláusulas de reforma constitucional como una garantía del principio democrático (De Vega, 1985). Las tensiones entre la *Constitución real* y la *Constitución formal*, la realidad histórica, dinámica y cambiante, y las normas constitucionales, fijas y atemporales, pueden resolverse mediante la institución de la reforma constitucional “como herramienta de la adecuación entre *normalidad* y *normatividad*”⁹³ (Ramírez Cleves, 2003: 46-47). No obstante, el proceso de revisión no puede poner en riesgo la continuidad del orden democrático, estableciendo garantías a la constitucionalidad del procedimiento de reforma mediante cláusulas agravadas (*rigidez*) y el activismo del Tribunal Constitucional en su ejercicio del control de constitucionalidad de las leyes (*supralegalidad*).

El principal aspecto que define al poder constituyente es su naturaleza política, ya que su ejercicio no se fundamenta en una norma jurídica previa. Es un poder ilimitado y soberano, supremo e indivisible, que está sometido a límites temporales: una vez que se ha redactado la Ley Fundamental éste deja de ejercerse para dar paso a la propia regulación constitucional. El poder constituyente derivado o “poder de reforma” se actualiza en el momento en que es preciso adaptar el contenido de la Constitución a las necesidades históricas. No se trata de alterar lo que ya existe (la Constitución misma), sino de mantener lo que hay pero adecuándolo a las consignas de una nueva realidad social y política. Es un poder sometido al procedimiento normativo previsto en la propia Constitución, que introduce los límites jurídicos al proceso de revisión constitucional, y “no puede hacerse de cualquier forma ni por parte de cualquier autoridad” (Sánchez Montenegro, 2009: 55-57).

El artículo 182 de la Constitución de 1987 establece que: “*la Constitución Política es la carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno las leyes, tratados, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones*”. En Nicaragua existía un amplio consenso en torno a la necesidad de ampliar los horizontes del texto constitucional en 1990, mediante un desarrollo legislativo que incrementase la eficacia de la norma suprema, y permitiese su adaptación a las exigencias políticas del proceso de democratización⁹⁴. Las garantías a su continuidad residían en la adecuación del cambio constitucional al procedimiento previsto jurídicamente para su reforma total o parcial. En el caso nicaragüense, el proceso de reforma constitucional que diferencia las cláusulas de reforma parcial y total es regulado en el Título X, Capítulo III de la Constitución, que incluye los artículos 191 al 195. Según lo dispuesto en ellos, la iniciativa de reforma parcial corresponde al presidente de la República o bien a un tercio de los representantes de la Asamblea Nacional, siendo el quórum requerido para la iniciativa de reforma total de la mitad más uno del conjunto de los diputados del Poder Legislativo (art. 191). Además, la iniciativa debe especificar los títulos, capítulos y artículos, que serán objeto de modificación, supresión o adición, así como las razones que justifican tales cambios en el texto original. La Asamblea Nacional en pleno adopta la decisión de llevar el proyecto de reforma a una Comisión Especial encargada de dictaminar la iniciativa en un plazo no superior a sesenta días, y, posteriormente, sigue el trámite previsto para la formación de la ley ordinaria. La iniciativa de reforma parcial debe ser discutida en dos legislaturas (art. 192).

En el caso de la iniciativa de reforma total, el procedimiento es el mismo en los niveles de presentación y dictamen, aunque su aprobación requiere de la convocatoria de elecciones para la

⁹³ La *cursiva* es mía.

⁹⁴ Para la consolidación de las instituciones democráticas es imprescindible tanto el consenso social y político de los actores, como el andamiaje constitucional necesario para diseñar jurídicamente la nueva estructura del Estado. Este segundo proceso de consolidación del régimen democrático tiene su inicio en Nicaragua en el contexto de la aprobación de las reformas constitucionales de 1995 (Close, 2005: 18).

integración de una nueva Asamblea Constituyente. Hasta que el Poder Constituyente no aprueba el nuevo texto constitucional sigue en vigor la Constitución de 1987 (art. 193). La aprobación de la iniciativa de reforma parcial requiere del voto favorable del 60% de los representantes del Poder Legislativo. En el caso de la iniciativa de reforma total, la mayoría cualificada es de dos tercios del total de representantes, siguiendo un procedimiento especial más agravado. Finalmente, el presidente de la República debe promulgar la reforma parcial antes de mandarla publicar en *La Gaceta* Diario Oficial de la República, sin poder ejercer el derecho de veto (art. 194). La reforma de las leyes constitucionales se realiza según el procedimiento establecido para la reforma parcial de la Constitución con la excepción del requisito del debate parlamentario en las dos legislaturas correspondientes (art. 195).

La primera iniciativa de reforma a la Constitución de 1987 fue aprobada el 30 de enero de 1990 y publicada en *La Gaceta* Diario Oficial No. 46 el 6 de marzo de ese mismo año⁹⁵. El presidente de Nicaragua suscribió el 4 de agosto de 1989 un acuerdo con dieciocho partidos políticos, donde se convino que las autoridades ejecutivas y legislativas que resultaran electas el 25 de febrero de 1990 tomarían posesión de sus cargos el 24 y 25 de abril de 1990. Para el cumplimiento de dicho acuerdo era necesaria una reforma transitoria de la Constitución a fin de reducir el plazo de tiempo que restaba para la celebración de elecciones concurrentes a la presidencia de la República y la Asamblea Nacional en apenas nueve meses. La Ley de “Reforma Constitucional para las elecciones del 25 de febrero de 1990” fue aprobada en dos legislaturas con sus respectivos debates en el órgano parlamentario, siendo el primero el 10 de octubre de 1989 (sesión ordinaria n° 15), y el segundo el 31 de enero de 1990 (sesión ordinaria n° 1)⁹⁶.

En la segunda mitad de 1993 tuvo lugar la iniciativa de flexibilizar la rigidez del procedimiento de reforma mediante la supresión del requisito de discusión en dos legislaturas (arts. 192 y 195). La modificación de este precepto de la Constitución a través de la Ley No. 173 fue aprobada por los diputados de la Asamblea Nacional siguiendo la cláusula de la reforma parcial. Con su entrada en vigor cualquier iniciativa de cambio constitucional en el parlamento requeriría de la discusión y aprobación en una única legislatura. Sin embargo, la alteración del procedimiento de reforma parcial exigía en sí misma una reforma total (art. 193), convocando una nueva Asamblea Constituyente (Vega, 1988; Gerpe y Vintró, 1996; Álvarez, 1999; Escobar, 2004).

La propia ley de reforma parcial establecía que para su entrada en vigor era necesaria su publicación en *La Gaceta* Diario Oficial de la República. Pero la entonces presidenta Doña Violeta Chamorro nunca promulgó ni mandó publicar la Ley No. 173 aprobada por la Asamblea

⁹⁵ En la referencia a las reformas constitucionales de 1990 se destaca la Ley No. 115, que regula la ausencia temporal del presidente de la República, estableciendo su límite en un período superior a tres meses. Esta reforma no entró en vigor, dado que el texto constitucional no fue modificado y la redacción de los artículos quedó como su formulación original en la Constitución Política de 1987. “En dichas reformas se estableció el período para que el Presidente pudiera salir del país sin autorización, siendo éste menor de tres meses. También se fijó como falta temporal la imposibilidad manifiesta del presidente de la República para ejercer su mandato” (Castro Rivera, 2008: 66).

⁹⁶ En octubre de 1988 se modificó la Ley de Partidos Políticos, como signo de apertura del régimen del FLSN a las iniciativas de la oposición. Por otra parte, en febrero de 1989 el gobierno de Daniel Ortega decidió adelantar la fecha de las elecciones generales de noviembre a febrero de 1990, cuya regulación recaería sobre las nuevas disposiciones de la Ley electoral, aprobada en abril de 1989 por la Asamblea Nacional, que permitía una ampliación de los espacios políticos de la oposición anti-sandinista, mejorando el sistema competitivo a través de la presencia de observadores internacionales, el acceso paritario a los medios de comunicación y la aceptación de recursos de financiación externos para favorecer el perfeccionamiento técnico de la celebración de los comicios (Martí, 1998: 84).

Nacional el 23 de febrero de 1994, de acuerdo con lo previsto en los artículos 142 y 192 del texto constitucional. Por esta razón, el entonces presidente de la Asamblea Nacional, Luís Humberto Guzmán, mandó publicar la ley vetada por el Ejecutivo el 30 de agosto de 1994 en periódicos de ámbito nacional y otros medios de difusión escritos, amparándose en el artículo 142⁹⁷. A inicios de noviembre de ese mismo año, se interpuso un recurso de inconstitucionalidad⁹⁸ ante la Corte Suprema de Justicia contra la mencionada Ley No. 173. Tal recurso fue resuelto en una sentencia del 4 de mayo de 1995, cuyo argumento principal establecía que debido a que la Ley No. 173 no había sido publicada en *La Gaceta*, tal y como señalaba el propio texto de la ley en su artículo 2, ésta no tendría vigencia hasta que el procedimiento se hubiese cumplido en los términos fijados al efecto, un hecho que aún no se ha producido. Ningún presidente de la República ha mandado publicar la Ley No. 173: “a doce años de su aprobación, todavía está en un limbo jurídico” (Castro Rivera, 2008: 67). El resultado fue la reforma del artículo 142 de la Constitución de 1987 por la Ley No. 192 en 1995. Tal modificación permitió una regulación más restrictiva del derecho de veto del presidente sobre la iniciativa legislativa de la Asamblea Nacional, incluyendo las leyes de reforma parcial de la Constitución. En esta dirección, se restringía el poder de veto total o parcial del Ejecutivo sobre un proyecto de ley presentado por el Legislativo en los quince días siguientes a la recepción del mismo. En caso de que el presidente de la República no ejerciese dicha facultad, ni tampoco la de sancionar, promulgar o publicar la ley, el presidente de la Asamblea Nacional podría ordenar su publicación en cualquier medio de difusión nacional escrito.

El proceso de reforma parcial de la Constitución de 1987 tenía un componente *reflexivo*: el poder de revisión afectaba a las propias cláusulas de reforma constitucional. Según la argumentación de Ross (1967), todo sistema constitucional dispone de un conjunto de normas básicas que no es posible modificar sin poner en peligro la continuidad del ordenamiento jurídico. Por ello, se prevén unas reglas de competencia, que establecen un límite último más allá del cual el poder de revisión no puede continuar *ad infinitum*. De acuerdo con este principio lógico, “la norma básica de un sistema de derecho tiene que ser inmodificable mediante un procedimiento jurídico” (Ross, 1963: 49). El núcleo duro de la Constitución que no puede ser reformado incluye las propias cláusulas de revisión constitucional. Este límite jurídico de actuación en el ámbito de las reformas garantiza que los poderes constituidos no puedan extralimitar sus facultades, como sucedió en el caso de la Asamblea Nacional en 1994, “constituyéndose ellos mismos en poderes constituyentes en el evento en que pretendieran, por medio de la modificación de los procedimientos de reforma, otorgarse tales poderes” (Ramírez Cleves, 2003: 78). El resultado de todo ello fue que la Ley No. 173 fue considerada una reforma “*non nata*” y sin vigencia en el sistema jurídico nicaragüense. Así, el procedimiento de reforma parcial seguido por la Ley No. 192 de 1995 contempló la discusión y aprobación de la iniciativa de revisión constitucional en dos legislaturas (Álvarez y Vintró, 2010: 178).

⁹⁷ El artículo 142 señala que el presidente de la República podrá vetar total o parcialmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes a aquél en que lo haya recibido. Si no ejerciere esta facultad ni sancionara, promulgara y publicara el proyecto, el presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley en cualquier medio de difusión nacional escrito.

⁹⁸ En los artículos 187, 189 y 190 de la Constitución de 1987 están determinados los recursos procesales del control de constitucionalidad: el recurso de inconstitucionalidad, el recurso de amparo y el recurso de exhibición personal, siendo la Ley de Amparo la norma de rango constitucional que contiene los procedimientos para la tramitación de estos recursos procesales constitucionales y las referencias de los tribunales que deben conocerlos, tramitarlos y resolverlos.

2.2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1995: ASPECTOS JURÍDICOS:

La Ley No. 192, aprobada el 25 de noviembre de 1994 en primera legislatura y el 1 de febrero de 1995 en segunda y definitiva legislatura, estuvo también sujeta a dificultades a causa del veto presidencial a la iniciativa de reforma presentada por los miembros de la Asamblea Nacional. El texto fue remitido a la presidenta de la República para proceder a su promulgación y publicación, pero transcurrido el plazo sin haber cumplido con ambas funciones, la Asamblea Nacional la mandó publicar el 24 de febrero de 1995. La Ley No. 192 tenía como objetivo atenuar el fuerte presidencialismo que caracterizaba al régimen político nicaragüense. La Constitución de 1987 atribuía poderes excesivos al presidente en materia de legislación presupuestaria o delegada en los períodos de receso de la actividad de la Asamblea Nacional, además de carecer de un plazo de tiempo establecido para reglamentar las leyes que así lo requerían. Por tanto, el Ejecutivo disponía de la capacidad de veto por omisión, pudiendo abstenerse de reglamentar si no estaba de acuerdo con las iniciativas presentadas por el Poder Legislativo.

La coalición ganadora en 1990 planteó de forma recurrente la necesidad de reformar la Constitución de 1987. Tras los obstáculos a la reforma total y la redacción de un nuevo texto constitucional, se llegó al acuerdo de promover una reforma parcial, aunque significativa, del texto del 87 entre los diputados del Frente Sandinista y algunos de los partidos que integraban la compleja y heterogénea coalición gubernamental (UNO). El fundamento de tales reformas era el de contribuir al proceso de transición política, confiriendo una mayor estabilidad a las instituciones democráticas tras la firma de los acuerdos de paz. En este sentido, se imponía como criterio la gradualidad de los importantes cambios que eran necesarios para adecuar el orden constitucional a la nueva realidad política de Nicaragua. El hilo conductor de las reformas fue el de articular una amplia transferencia de poderes del Ejecutivo al Legislativo para alcanzar un mayor equilibrio institucional en la estructura del Estado.

La iniciativa de reforma parcial, en materia *dogmática*, pretendía adaptar los principios y valores fundamentales de la Constitución a las nuevas exigencias de la historia política del país, especialmente, en relación al fortalecimiento de los derechos y libertades de los ciudadanos para evitar el abuso de los poderes públicos. Las modificaciones propuestas, en materia *orgánica*, introducían cambios sustantivos en la propia estructura del texto constitucional, adicionando un capítulo al Título VIII dedicado a la Procuraduría de Derechos Humanos, al Tribunal Constitucional y a la Fiscalía General de la Nación, como órganos de nueva creación. La Ley No. 192 transformó la organización del Estado nicaragüense, siguiendo una línea de evolución inspirada en el modelo parlamentario, aunque manteniendo el régimen presidencialista ya existente. Para enfrentar las dificultades generadas por el veto del Ejecutivo a la Ley No. 192 de Reforma Parcial y la parálisis legislativa de las nuevas instituciones democráticas fue necesario un compromiso político entre los actores enfrentados.

2.3. LA LEY MARCO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES:

En un último intento de mediación arbitrado por el entonces arzobispo de Managua, el cardenal Obando y Bravo, se estableció el Acuerdo Político del 14 de junio de 1995, firmado por el Ejecutivo y la Asamblea Nacional para poner fin al bloqueo y ofrecer una salida al proyecto de reforma constitucional. En este difícil contexto se promulgó la Ley No. 199 el 3 de julio de

1995⁹⁹, denominada “*Ley Marco de Implementación de las Reformas Constitucionales*”. La elaboración de la Ley Marco permitió equilibrar algunas de las pretensiones de ambos poderes en relación a sus prerrogativas constitucionalmente asignadas. Dicha ley estableció que las cinco plazas vacantes en la Corte Suprema de Justicia serían determinadas por la votación del 60% de los diputados de la Asamblea Nacional, aunque las próximas magistraturas se otorgarían mediante la participación conjunta de los dos órganos. El acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo se hizo extensivo a la elección del contralor y sub-contralor de la República a través de la iniciativa común del presidente y los diputados, y a la reforma de la Ley electoral. Por otra parte, la Ley No. 199 paralizó temporalmente las facultades de la Asamblea Nacional sobre el control de los impuestos decretados por el gobierno y la fijación del presupuesto general de la República. De este modo, el Ejecutivo podía recuperar mediante la negociación política parte de las facultades sustraídas por las nuevas disposiciones constitucionales revisadas en 1995 para corregir el excesivo presidencialismo del texto original, especialmente, en lo que respecta a la prohibición de la reelección inmediata, reduciendo el período de permanencia en el poder a dos mandatos.

El funcionamiento real de la nueva estructura de poderes del Estado estaba sujeto a determinadas condiciones como: la creación de mecanismos eficaces de comunicación recíproca entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la implementación de procedimientos de cooperación institucional, así como la recepción de los titulares de ambos órganos, presidente y legisladores, a las demandas colectivas de los ciudadanos. La Ley No.199 fue una débil solución desde una y otra perspectiva, jurídica o política, de modo que el artificio legal creado para solucionar la crisis de gobernabilidad no careció de inconsistencias. La Ley Marco fue considerada inconstitucional, argumentándose que no era posible someter la supremacía de la Constitución a las disposiciones de una norma de rango inferior. En todo caso, el pacto político establecido entre los titulares de ambos poderes fue una aceptación tácita de la forma y el contenido de la iniciativa de reforma, puesto que no introdujo ninguna modificación al texto aprobado por la Asamblea Nacional, y únicamente fijó un plazo de tiempo para la entrada en vigor de las normas revisadas, estableciendo un margen de participación más amplio del Ejecutivo en la elaboración de las leyes de desarrollo de la reforma parcial del texto del 87 (Vintró Castells y Gerpe Landin, 1996: 106). A través de este procedimiento, la Ley No. 192 de Reforma Parcial de la Constitución fue promulgada por la presidenta de la República y publicada en *La Gaceta* Diario Oficial n° 124 del 4 de julio de 1995, disponiendo de un total de sesenta y cinco artículos reformados: treinta en materia dogmática y treinta y cinco en materia orgánica.

2.4. EL CONTENIDO DE LA LEY N° 192 DE REFORMA PARCIAL DE LA CONSTITUCIÓN:

En las primeras iniciativas de reforma constitucional de la década de 1990 estaba implícito el dilema entre el interés de las elites políticas por mantener el control sobre las nuevas instituciones, y la necesidad puramente técnica de garantizar un mejor diseño y funcionamiento de la democracia competitiva. El vínculo de la reforma constitucional a la voluntad política de las elites es un principio común a la historia de Nicaragua. Si bien, “la reforma es siempre políticamente conveniente cuando resulta jurídicamente necesaria” (De Vega, 1985: 92), el problema de la relación entre la *Constitución* y el *tiempo* es aún más clara en un país sometido a los embates del cambio histórico a un ritmo tan veloz como extraordinario. En este sentido, las

⁹⁹ La Ley n° 199, “Ley Marco para la Implementación de las Reformas Constitucionales”, del 3 de julio de 1995 fue publicada en la *Gaceta* Diario Oficial de la República el 5 de julio de ese mismo año.

reformas parciales de 1995, en la parte *dogmática*, reforzaron las instituciones de la democracia representativa, suprimiendo las disposiciones ajenas a la tradición liberal-democrática características del anterior modelo socialista, disponiendo un nuevo marco constitucional para regular las relaciones de mercado dentro de un Estado Social de Derecho (art. 130). Por otra parte, la noción de “*pueblo*” perdía su anterior definición clasista para referirse al conjunto de los ciudadanos nicaragüenses, prohibiendo, de manera expresa, la representación del conjunto de la nación por una sola organización partidaria o civil (art. 2). Se fortaleció el reconocimiento del pluralismo político (art. 5) y se eliminó la anterior referencia a las Fuerzas Armadas como Ejército Popular Sandinista (EPS), que, convertido en Ejército de Nicaragua, constituía un cuerpo militar profesional, apolítico, y sometido a la autoridad civil bajo la dirección del presidente de la República (arts. 93 y 95).

La regulación constitucional del nuevo modelo económico otorgó plenas garantías jurídicas a la igualdad entre los diversos tipos de propiedad (art. 104), suprimiendo la dirección estatal de las actividades económicas, y reconociendo la función de la iniciativa privada en aquellas áreas que anteriormente habían sido de exclusiva competencia estatal, como la banca, los seguros y el comercio exterior (art. 99). Se prohibió la confiscación de bienes privados¹⁰⁰ por los poderes públicos, como había sucedido durante la revolución sandinista (art. 44). No obstante, se reconoció formalmente la función del Estado en la distribución más justa de la riqueza nacional, la promoción del desarrollo económico integral del país (arts. 98 y 99), la garantía de los derechos constitucionales a la educación, la salud y la seguridad social (art. 105), la reforma agraria (art. 106), y la conservación y explotación racional de los recursos naturales (art. 102). Si bien la reforma parcial de 1995 reconoció la amplitud del catálogo de derechos y libertades fundamentales de la Constitución de 1987, las nuevas disposiciones perfeccionaron sus garantías, a través del principio de reserva de ley para su regulación específica y la tutela efectiva de todos los órganos jurisdiccionales en su protección ordinaria (art. 160), eliminando la intervención de los tribunales militares en las causas civiles, y consolidando el recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, como garantía jurisdiccional específica, en caso de su violación por los poderes públicos (art. 188). También se introdujeron otros nuevos, como el derecho de transparencia y acceso a la información (art. 26.4), y se creó una nueva institución, el procurador de los derechos humanos, sujeto a funciones y procedimiento de elección similares a la figura del *ombudsman* o defensor del pueblo (art. 138.9).

La reforma a la parte *orgánica* del texto de 1987 introdujo importantes modificaciones en el diseño institucional del sistema electoral¹⁰¹, reduciendo el espacio de las circunscripciones, con objeto de reforzar el efecto mayoritario del modelo de representación proporcional y limitar la tendencia al multipartidismo en la composición de la Asamblea Nacional. Se conservó el número total de noventa diputados, aunque las nuevas disposiciones determinasen que veinte fueran elegidos en circunscripción nacional y el setenta restante en circunscripciones departamentales, incluyendo las regiones autónomas de la Costa Atlántica (RAAN y RAAS) (art. 132). También se redujo el mandato de los legisladores de seis a cinco años (art. 136) al igual que el del presidente de la República (art. 148), cuya elección no estuviese garantizada con la mayoría relativa de votos, introduciendo la segunda vuelta o *ballotage* con un umbral del 45% de los votos válidos para obtener la presidencia en primera vuelta. La reforma constitucional de 1995 creó la institución del *ballotage*, con el objetivo de dotar al candidato ganador de una mayor

¹⁰⁰ De este modo, las modificaciones en los artículos 5 y 44 permiten consolidar en un plano de igualdad el respeto a los diversos tipos de propiedad que son reconocidos por la Constitución: privada, pública, asociativa, cooperativa y comunitaria.

¹⁰¹ Los sistemas electorales parlamentarios en América Latina obedecen en su mayor parte a fórmulas proporcionales en distritos electorales de tamaño variable (Nohlen, 1995).

legitimidad democrática, de forma que el voto popular mayoritario sirviese de soporte a un gobierno presidencial estable, con capacidad para desarrollar sin graves problemas la agenda gubernamental fijada por el Ejecutivo (Miranda, 2006: 254). En caso de no obtener ninguno de los candidatos la proporción de votos requerida, se realizaría una segunda vuelta entre los dos más votados, siendo electo el que obtuviese el mayor número de sufragios (art. 147).

Pero los cambios más sustanciales se dieron en el marco de las atribuciones del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (véase cuadro 5.1 y 5.2). Así, se redujeron las facultades del presidente de la República en la elección de los candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral¹⁰², el Contralor y Sub-contralor de la República, el Fiscal General de la Nación, el Superintendente y Vice-superintendente General de Bancos y el presidente del Banco Central, al compartir esta prerrogativa con las listas presentadas por los diputados de la Asamblea Nacional, siendo ésta quien decidía con el voto favorable del 60% de los diputados (art. 138, inciso 6). El presidente de la Corte Suprema de Justicia ya no era nombrado por el presidente de la República, sino que era elegido por el conjunto de magistrados seleccionados por la Asamblea Nacional (art. 163). El presidente de la República también vio restringido su poder de veto en el caso de las reformas y leyes constitucionales, además de carecer de la facultad de emitir decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia presupuestaria¹⁰³, quedando limitada su potestad a los decretos en materia administrativa a través de normas de rango reglamentario (art. 150.4). En esta dirección, se fortalecieron las facultades del Poder Legislativo en la aprobación del Presupuesto General (art. 138.5 y 150.5). Además fue eliminada la posibilidad de delegar las facultades legislativas en el presidente de la República durante los períodos de receso de la Asamblea Nacional (art. 114). También se limitó la potestad reglamentaria del Ejecutivo, introduciendo una concepción jurídica muy estricta del principio de vinculación positiva a lo establecido por la ley, sometiendo el plazo temporal de reglamentación del poder presidencial a sesenta días (art. 150.9), y, en caso de no hacerlo, la propia Asamblea Nacional podría dictar el reglamento correspondiente (art. 141). Se estableció por ley la organización institucional de la Administración Pública (art. 151). La reforma constitucional de 1995 permitió ampliar el número de instrumentos legislativos hasta cinco: las leyes, decretos, resoluciones, acuerdos y declaraciones. Una diferenciación extraída del artículo 161 de la última Constitución somocista de 1974, a la que se añadía como novedad el acuerdo legislativo, en correspondencia con las nuevas funciones administrativas ejercidas por el parlamento en un régimen democrático. La reforma de 1995 otorgó iniciativa de ley a los diputados de la cámara de manera individual, además de la incorporación de tres nuevos actores que podían hacer uso de esta misma titularidad: los consejos regionales autónomos, los municipios y los ciudadanos acreditados en un mínimo de cinco mil firmas (Miranda, 2006: 241).

Del mismo modo, conviene destacar dos figuras innovadoras, desde el punto de vista del diseño institucional, inspiradas en la tradición parlamentaria, que se incorporan a la estructura unipersonal del Poder Ejecutivo en Nicaragua: la constitucionalización del Consejo de Ministros

¹⁰² El Consejo Supremo Electoral (CSE) fue creado como órgano estatal en 1984, con la función de organizar, dirigir y supervisar los procesos electorales, fiscalizar la concesión del estatus jurídico a los partidos políticos y sus medios legales de financiación, además de autorizar la presencia de observadores y establecer la composición de las juntas centrales, departamentales y municipales de recepción de votos.

¹⁰³ Esta cláusula de reforma permitió introducir límites a los abusos del principio de reserva de ley en materia tributaria (art. 115), que se sucedieron tanto durante el gobierno sandinista de Daniel Ortega (1979-1989), como bajo la presidencia de Violeta Chamorro (1990-1997). Conviene subrayar la eliminación de la facultad presidencial de aprobar el presupuesto general durante el Estado de Emergencia (art. 185), cuyo decreto sigue estando en manos de la iniciativa exclusiva del presidente de la República, aunque el plazo temporal para ser sometido al control de la Asamblea Nacional se reduce de 45 días a 72 horas (art. 150.9).

y la introducción del refrendo ministerial. La primera institución carece aún de importantes facultades (art. 151), aunque sea notable la intención de reducir el poder discrecional del presidente a la hora de suspender derechos y garantías a través de la declaración del Estado de Emergencia (art. 185), y la intervención del Ejército en asuntos de orden interno (art. 92). Esta orientación del cambio hacia un *presidencialismo atenuado*, que permita un mayor equilibrio de poderes mediante la constitucionalización del Consejo de Ministros (y la regulación por ley de sus funciones), es de gran interés tanto desde el punto de vista formal como de la práctica institucional¹⁰⁴. La Ley de Reforma Parcial estableció que la presidencia del Consejo de Ministros correspondiese al presidente de la República o, en su defecto, al vicepresidente, que, a su vez, es miembro del Consejo junto a los restantes ministros de Estado (art. 151). Por otra parte, las nuevas disposiciones constitucionales refuerzan los instrumentos de control parlamentario sobre el Consejo de Ministros y los titulares de cada Ministerio a través de las comisiones de investigación e interpelación ante el Poder Legislativo con carácter vinculante para el presidente de la República (arts. 138.4 y 151). La institución del refrendo de los actos del Ejecutivo permite declarar la inconstitucionalidad de aquellos decretos y providencias emitidas por el presidente que carezcan del refrendo del ministro del ramo, salvo en el caso del nombramiento o remoción de los ministros y viceministros de Estado, que es una prerrogativa del poder presidencial (art. 151).

Respecto al Poder Judicial se destaca el intento de reforzar la independencia de los órganos jurisdiccionales¹⁰⁵, y su función de arbitraje y control sobre la actuación de los poderes públicos, estableciendo un mínimo del 4% del presupuesto general destinado a la Administración de Justicia, así como la introducción de la carrera judicial (art. 159) y la extensión de la reserva de jurisdicción, mediante la creación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo¹⁰⁶ dentro de la Corte Suprema de Justicia, y una Sala de lo Constitucional encargada del conocimiento y resolución de los recursos de inconstitucionalidad de la legislación ordinaria, el recurso de amparo, los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado (art. 173), y entre los órganos de la Administración central y los de las regiones autónomas de la Costa Atlántica (RAAN y RAAS¹⁰⁷) y los municipios (art. 164). Además, la reforma constitucional de 1995 consolidó la evolución descentralizada de la estructura del Estado, mediante el refuerzo de la autonomía del régimen municipal a nivel político, administrativo y fiscal (art. 177).

Por otro lado, aparecieron órganos de nueva creación, y se impulsó la función de otros ya existentes, garantizándoles independencia en el ejercicio de sus competencias, como los establecidos en el artículo 138.9, que corresponden a la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República, la Superintendencia de Bancos y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. La eliminación de los aspectos más rígidos del hiperpresidencialismo de la Constitución de 1987, otorgando mayores facultades a la Asamblea

¹⁰⁴ Durante el mandato de Doña Violeta (1990-1996) el titular del ministerio de la Presidencia, Antonio Lacayo, ejercía las funciones de un auténtico Primer Ministro en los asuntos internos, consolidándose las reuniones periódicas del Consejo de Ministros. El estilo de gobierno de la presidenta Chamorro permitía conciliar la estructura interna de un “poder super-partes” (Vintró Castells y Gerpe Landín, 1996: 115).

¹⁰⁵ La independencia de los jueces establece sus garantías a través de la creación de un riguroso sistema de incompatibilidades, así como causas de inelegibilidad (art. 161), restringiendo la facultad del Poder Ejecutivo en el nombramiento de los jueces, que queda limitada a la proposición de candidatos a la Asamblea Nacional para la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, junto a las listas propuestas, a su vez, por el Poder Legislativo, radicando en éste último la decisión final sobre su nombramiento.

¹⁰⁶ La creación de la nueva sala fue desarrollada por la Ley 350 de Regulación de lo Contencioso-Administrativo, publicada en la *Gaceta* Diario Oficial el 25 de julio de 2000.

¹⁰⁷ Regiones Autónomas del Atlántico Norte (RAAN) y Regiones Autónomas del Atlántico Sur (RAAS).

Nacional, y creando la figura institucional del Consejo de Ministros (aún sin ser totalmente autónomo respecto del Ejecutivo por su dependencia directa del presidente), no suprime los rasgos del sistema presidencial que continua siendo la forma de gobierno en Nicaragua, debido a la elección popular del presidente de la República, y la independencia del gobierno respecto del órgano legislativo, que ni precisa de su confianza para ser investido, ni es responsable políticamente ante él, como sucede en los regímenes parlamentarios.

Cuadro 2.1. La reforma constitucional de 1995 a la Constitución Política de 1987: atribuciones del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Ejecutivo: Título II Capítulo VIII
(RCP/1995 – Ley No. 192)

1. El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, quien es Jefe del Estado, Jefe de Gobierno y Jefe Supremo del Ejército de Nicaragua (art. 144).

2. El Vicepresidente desempeña las funciones señaladas por la Constitución o delegadas por el Presidente, directamente o a través de la ley. Asimismo, sustituirá en el cargo de Presidente, en caso de falta temporal o definitiva (art. 145).

3. Para ser elegido Presidente o Vicepresidente de la República los candidatos deben obtener el 45% de los votos válidos. Se realizará una segunda elección en caso de no alcanzar el porcentaje para ser electos, únicamente entre aquellos que hayan obtenido el mayor número de votos (art. 147).

4. No podrá ser Presidente de la República el que hubiera ejercido en propiedad la Presidencia en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni la que hubiera ejercido por dos períodos presidenciales (art. 147, apartado a).

5. No podrán ser Presidente de la República los parientes dentro del cuarto grado de consaguinidad, y los que sean o hayan sido parientes dentro del segundo grado de consanguinidad del que haya ejercido la Presidencia en cualquier momento en que se efectúe la elección para el período siguiente (art. 147, apartado c).

6. El Presidente y Vicepresidente ejercerán sus funciones por un período de cinco años, que se contarán a partir de su toma de posesión el día 10 de enero del año siguiente de la elección. Dentro de este período gozarán de inmunidad, de conformidad con la ley (art. 148).

7. Ejercer la facultad de iniciativa de ley y el derecho al veto conforme establece la Constitución (art. 150, inciso 3).

8. Dictar decretos ejecutivos en materia administrativa (art. 150, inciso 4).

9. Elaborar el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la República y presentarlo a la Asamblea Nacional para su aprobación, sancionarlo y publicarlo una vez aprobado (art. 150, inciso 5).

Legislativo: Título II Capítulo VIII
(RCP/1995 – Ley No. 192)

1. Se sustituye el nombre de representantes por el de diputados, estableciéndose en 90 su número fijo en la Asamblea Nacional, de los cuales, 20 se elegirán en circunscripción nacional y 70 en circunscripción departamental (art. 132). Se deroga el Art. 133 por fusión de su contenido con el anterior.

2. Se establece que los diputados prestarán la promesa de ley ante el Presidente del Consejo Supremo Electoral (art. 135).

3. Se reduce el período de los diputados a cinco años, de acuerdo con la reducción del mismo período para el Presidente, Vicepresidente de la República y demás autoridades electas (art. 136). El art. 137 se deroga por fusión en su contenido en el art. 135.

4. Se establece la facultad de conceder amnistía e indulto por la Asamblea Nacional, compartiendo la iniciativa con el Presidente de la República (art. 138, inciso 3).

5. Conocer, discutir y aprobar el proyecto de Ley Anual del Presupuesto General de la República. La Asamblea debe ser informada periódicamente de su ejercicio según lo establecido en la ley y la Constitución (art. 138, inciso 5).

6. La Asamblea Nacional tiene la facultad de elegir a los Magistrados al Tribunal de lo Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, Magistrados Propietarios y Suplentes del Consejo Supremo Electoral, Magistrados de lo Contencioso Administrativo, Magistrados al Tribunal Superior del Trabajo, el Fiscal General de la Nación, Contralor y Sub-Contralor General de la República, Superintendente y Vice-Superintendente General de Bancos y Presidente del Banco Central, en listas separadas propuestas para cada cargo en un plazo de 15 días por el Presidente y la Asamblea en consulta con las asociaciones civiles (art. 138, inciso 6).

7. Conocer, admitir y decidir sobre si la falta definitiva de los diputados son causa definitiva para la pérdida de la condición de diputados en los casos de: renuncia al cargo, fallecimiento o condena (art. 138, inciso 9).

8. Nombramiento del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos

9. Ratificar o rechazar, los convenios y acuerdos en materia de negociación de la deuda externa, así como aquellos que comprometan el crédito de la nación, los de comercio internacional, integración regional, defensa y seguridad y los que, en general, vinculen el ordenamiento jurídico del Estado (art. 138, inciso 11).

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de 1987 y Ley de Reforma Parcial No. 192 del 1 de febrero de 1995.

Cuadro 2.1. La reforma constitucional de 1995 a la Constitución Política de 1987: atribuciones del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

**Ejecutivo: Título III Capítulo VIII
(RCP/1995 – Ley No. 192)**

10. Nombrar y remover a los ministros, viceministros de Estado, directores de entes autónomos y gubernamentales, diplomáticos y demás funcionarios según lo así dispuesto en la ley (art. 150, inciso 6).

11. Solicitar al presidente de la Asamblea Nacional la convocatoria de sesiones extraordinarias durante el período de receso de la misma, para legislar sobre asuntos de urgencia (art. 150, inciso 7).

12. Decretar y poner en vigencia la suspensión de derechos y garantías en los casos previstos por la Constitución, y enviar el decreto correspondiente a la Asamblea Nacional en un plazo no mayor de 72 horas para su aprobación, modificación o rechazo (art. 150, inciso 9).

13. Dirigir las relaciones internacionales de la República (art. 150, inciso 8).

14. Reglamentar las leyes que lo requieran en un plazo no mayor de 60 días (art. 150, inciso 10).

15. Organizar y dirigir el Gobierno. Se sustituye el Gabinete de Gobierno por el Consejo de Ministros, conservando la facultad de presidirlo (art. 150, inciso 12).

16. Dirigir la economía del país, determinando la política y el programa económico y social, con apoyo en la creación de un Consejo Nacional de Planificación Económica Social (art. 150, inciso 13).

17. Presentar a la Asamblea Nacional, personalmente por el Vicepresidente, el informe anual y otros informes y mensajes especiales (art. 150, inciso 15).

18. Proporcionar a los funcionarios del Poder Judicial el apoyo necesario para hacer efectivas sus providencias sin demora alguna (art. 150, inciso 16).

19. El Presidente de la República en caso de veto parcial podrá introducir modificaciones o supresiones al articulado de la ley (art. 142).

20. Se deroga la facultad anterior del Presidente para dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia fiscal (art. 150, inciso 4).

**Legislativo: Capítulo II Capítulo VIII
(RCP/1995 – Ley No. 192)**

10. Se elimina la delegación de facultades legislativas al Presidente de la República, durante el período de receso de la Asamblea Nacional (art. 138, inciso 16, derogado).

11. Participación de la Asamblea Nacional en las decisiones sobre las políticas y planes de desarrollo económico social del país (Art. 138, inciso 21).

12. La Asamblea Nacional puede recomendar al Presidente la destitución de los funcionarios del Poder Ejecutivo previa interpelación y decisión de mayoría absoluta de los diputados. El Presidente podrá aceptar o no dicha recomendación, si se negara, la Asamblea podrá rechazar los motivos de la misma y ordenar la inmediata destitución del funcionario con votación favorable del 60% de los diputados (art. 138, *nuevo inciso*).

13. Autorizar o negar la salida de tropas nacionales del territorio nacional (art. 138, *nuevo inciso*).

14. Crear, modificar o suprimir tributos (art. 138, *inciso nuevo*).

15. Aprobar, rechazar, modificar el decreto del Ejecutivo que declara la suspensión de derechos y garantías constitucionales o el Estado de emergencia, así como su prórroga (art. 138, *inciso nuevo*).

16. Recibir anualmente informes del Contralor General de la República, Procurador de Derechos Humanos y Presidente del Banco Central de Nicaragua (art. 138, *inciso nuevo*).

17. Cada diputado tiene el derecho de iniciativa de ley, y también en materia de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas (art. 140).

18. El quórum para las sesiones de la Asamblea Nacional se constituirá con la mitad más uno del total de los Diputados que la componen. Los Proyectos de Ley, decretos, resoluciones, acuerdos y declaraciones para su aprobación requieren del voto favorable de la mayoría absoluta de los Diputados presentes, excepto cuando la Constitución exija otra clase de mayoría (art. 141).

19. Se reduce a 10 días el plazo para ejercer el derecho al veto por parte del Presidente de la República. Si el mismo no sancionara, promulgara o publicara el proyecto el Presidente de la Asamblea Nacional está facultado para hacerlo y su fecha de entrada en vigencia es la de su publicación por cualquier medio de comunicación social y escrito, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta, Diario Oficial (art. 142).

20. Se establece de manera explícita que el Presidente de la República debe fundamentar y precisar aquellos aspectos en los que no está de acuerdo. La Asamblea Nacional podrá rechazar el veto total o parcial del Ejecutivo con el voto de la mitad más uno del total de sus representantes (art. 143).

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de 1987 y Ley de Reforma Parcial No. 192 del 1 de febrero de 1995.

2.5. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1995: ASPECTOS POLÍTICOS:

La lógica política que subyace al proceso de elaboración y aprobación de las reformas de 1995, y la rigidez del enfrentamiento institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante casi todo el mandato presidencial de Violeta Chamorro (1990-1997), ofrece otro ángulo de descripción y análisis. Me centro ahora en las variables asociadas al modo en que los intereses de las elites dominantes inciden en el proceso de constitucionalización del nuevo régimen democrático. El diseño de las instituciones es un campo de juego en el que median las preferencias de los actores políticos, algunas de ellas contrapuestas como veremos a continuación. El escenario surgido de las elecciones del 25 de febrero de 1990 se caracterizó por una marcada división en dos bloques, el FSLN, por un lado, y los partidos que integraban la UNO, por otro, introduciendo enormes dificultades en la Asamblea Nacional para afrontar con éxito el proceso de reforma de la Constitución de 1987. En este contexto, no es extraño que los conflictos en la arena parlamentaria encontrarán una solución deficiente, en términos jurídicos, en la flexibilización del procedimiento de revisión para evitar el veto presidencial a la iniciativa de reforma parcial presentada por los diputados de la cámara.

Cuadro 2.2. Resultados de las elecciones presidenciales y legislativas del 25 de febrero de 1990.

Partidos	Presidenciales	Presidenciales	Legislativas	Legislativas	N° Escaños
	N° votos	% votos	N° votos	% votos	
UNO	777.552	54,7%	764.748	53,9%	51
FSLN	579.886	40,8%	579.673	40,9%	38
MUR	16.751	1,2%	13.995	1%	1
PSC	11.136	0,8%	22.218	1,6%	----
PRT	8.950	0,6%	10.586	0,7%	----
MAP-ML	8.160	0,6%	7.643	0,5%	----
PSOC	5.843	0,4%	6.299	0,4%	----
PUCA	5.165	0,4%	5.565	0,4%	----
PCDN	4.500	0,3%	4.683	0,3%	----
PLIUN	3.151	0,3%	3.515	0,2%	----
Total	1.429.034	100%	1.411.925	100%	90

Fuente: Consejo Supremo Electoral, 1990.

El Ejecutivo de Violeta Chamorro se enfrentó al Poder Legislativo, argumentando su inconstitucionalidad por tratarse de un acto de extralimitación de sus funciones, que no eran, como se ha dicho, las de una Asamblea Constituyente. Además de los argumentos jurídicos existían buenas razones políticas para evitar que la iniciativa de reforma prosperase: la renuncia del Ejecutivo de Chamorro a perder buena parte de las atribuciones asignadas al órgano presidencial por el texto constitucional de 1987 en favor del aumento de los poderes de la Asamblea Nacional, así como la ambición del yerno de Doña Violeta, Antonio Lacayo, entonces Ministro de la Presidencia, de postular su candidatura al gobierno de Nicaragua para el próximo mandato. De acuerdo con las nuevas disposiciones introducidas por las reformas de 1995, éste no podría hacerlo, dada la prohibición de los vínculos de parentesco entre quienes hubiesen ejercido

la presidencia hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad¹⁰⁸ (art. 147). Hay que diferenciar dos fases en la evolución de la democracia nicaragüense después de las elecciones generales de 1990. Una primera que se extiende durante los primeros años de gobierno, en la que observamos como la arquitectura institucional del régimen político pugnaba por definir una salida en varias direcciones según los intereses de los actores: el Ejecutivo presidencial, el FSLN, los partidos integrados en la coalición gubernamental¹⁰⁹ (UNO), los principales grupos socioeconómicos y el gobierno de Estados Unidos. La respuesta a las dificultades sociales y políticas que emergían en el nuevo sistema democrático se explica parcialmente por esta articulación deficitaria del marco institucional, que, en septiembre de 1993, adopta dos orientaciones: la reforma parcial de la Constitución de 1987 o la creación de un nuevo marco constitucional. La segunda fase se inicia a fines de 1993 hasta 1995, con el triunfo de la iniciativa de reforma parcial, que enfrentó a un Ejecutivo que reconocía la legitimidad exclusiva de la Constitución de 1987, y una Asamblea Nacional que se amparaba en las nuevas normas constitucionales.

2.6. LOS PACTOS CON EL FSLN: LOS INCENTIVOS DE LA NEGOCIACIÓN:

La segunda paradoja de la política nicaragüense es la difícil transición a una “democracia de mercado”, pero manteniendo gran parte del legado institucional del régimen sandinista, que el FSLN había tratado de negociar en los Acuerdos de Paz de 1989 (Santiuste Cué, 2001: 102). El revés electoral sufrido por el FSLN cuestionó la sólida implantación del régimen nacido de la revolución, y permitió el ascenso de la derecha nicaragüense que había permanecido al margen del proceso político durante el período revolucionario¹¹⁰. Además del diseño de las nuevas reglas de juego en el marco constitucional de 1987, otro de los retos del régimen instaurado tras los comicios de 1990 era el aprendizaje de la convivencia pacífica a través de un importante recurso: el pacto con el rival político (y antiguo adversario militar). Esta redefinición de los actores en el proceso de cambio de régimen constituye el marco de análisis para entender las estrategias de acción del FSLN como principal partido de la oposición y de la UNO.

El Frente Sandinista participaba del nuevo proceso de apertura a través de la negociación con el gobierno de Violeta Chamorro, según el modelo de pacto institucional, que permitía a los actores acordar las bases del nuevo régimen con plenas garantías jurídicas y políticas¹¹¹. La

¹⁰⁸ Esta prohibición se hizo extensiva a los nombramientos de los restantes poderes del Estado, junto a otros órganos constitucionales, especificando la imposibilidad de que existiera algún vínculo de parentesco entre los titulares de las instituciones públicas señaladas y la autoridad encargada de su nombramiento (arts. 130 y 152).

¹⁰⁹ La UNO fue una coalición de partidos anti-sandinistas apoyada por Estados Unidos para evitar la victoria electoral del FSLN en los comicios generales de 1990. Su composición heterogénea integraba a catorce formaciones políticas de diversa procedencia ideológica entre liberales, conservadores, socialdemócratas y democristianos, además del Partido Socialista y el Partido Comunista de Nicaragua. La ausencia de claros vínculos organizativos y programáticos en la coalición victoriosa favoreció su disgregación al llegar al gobierno, fraccionándose en agrupaciones que formaron bancadas independientes en la Asamblea Nacional en torno a dos ejes: uno de apoyo a la presidenta Violeta Chamorro, y otro de oposición, articulado en torno a Virgilio Godoy, vicepresidente en funciones, y el Partido Liberal Independiente (PLI).

¹¹⁰ “La victoria de la UNO inauguró un hecho novedoso en América Latina. Habiendo sido desactivada la “contra” y habiéndose alejado la locura de un posible golpe de Estado por parte del Ejército sandinista, Nicaragua viviría la inédita situación de coexistencia de un gobierno conservador con un Estado revolucionario” (Torres-Rivas, 1994: 76-77).

¹¹¹ “Los orígenes de este pacto se remontaban a la promulgación de la Constitución de 1987 —y a la legitimación subsiguiente—, a los acuerdos regionales que se desarrollaron a partir de Esquipulas II, y al *Diálogo Nacional* llevado a cabo en las rondas negociadoras que ofreció la Comisión Nacional de Reconciliación” (Martí, 1997: 143).

aceptación de las reglas de la democracia competitiva, o la “institucionalización de la incertidumbre” (Przeworski, 1985: 58), no fue inmediata, ni estuvo carente de contradicciones, como muestran las dificultades en el proceso de desmilitarización o la desigual interpretación de la necesidad de reformar la Constitución de 1987. Finalmente, el acuerdo entre las elites sandinistas y el núcleo de la UNO más próximo a la presidenta conformó las bases del llamado “*Protocolo de Transición del Poder Ejecutivo*” (PTPE)¹¹², firmado el 27 de marzo de 1990, que consolidaba las posiciones más moderadas de ambos partidos, como ejemplo de la voluntad de diálogo y reconciliación nacional. Por otra parte, la raíz común de los intereses de las elites sandinistas y liberales también se encuentra en el estilo consociativo de ejercicio del poder, que, históricamente, ha estado presente en la cultura política nicaragüense, donde ha predominado la “política de elites”, así como el vínculo familiar entre los sectores tradicionalmente dominantes, que el impulso sandinista a la participación popular no logró extirpar completamente (Vilas, 1991a; Martí, 1997).

Pero en la explicación de los acuerdos entre el sandinismo y los sectores menos duros de la UNO intervienen además otros factores. Los desencuentros que surgieron de este primer escenario de alianzas políticas, pragmático y desideologizado, tuvieron un importante efecto sobre ambas formaciones partidarias. Se produjo una fractura en el seno de la UNO tras la firma del PTPE, generada por el descontento entre los sectores más próximos a la beligerancia anti-sandinista del vicepresidente Virgilio Godoy¹¹³, que se oponían a cualquier negociación con el FSLN, exigiendo una reforma total de la Constitución de 1987 y la completa disolución de las instituciones creadas por el régimen anterior. La dirección del Consejo Político de la UNO no quería cometer el mismo error que la burguesía nicaragüense al negociar con el FSLN después del triunfo revolucionario en 1979.

La estrategia en la década de 1990 era más bien la de aprovechar la coyuntura de debilidad en la que se encontraba el sandinismo y no permitir su recuperación hasta expulsarlo del sistema político. Virgilio Godoy insistía en que los miembros del Consejo Político encabezaran la lista electoral de la UNO, del mismo modo que el nuevo gabinete presidencial debía estar formado por políticos que nunca hubiesen abandonado Nicaragua durante el conflicto de la década anterior y fuesen activos en la lucha anti-sandinista (Cajina, 1996: 134). Una advertencia que se dirigía, especialmente, contra las aspiraciones de los retornados del exilio en Estados Unidos que pretendían integrar las altas magistraturas del Estado. La escisión interna de la UNO se manifestó con claridad en las declaraciones del vicepresidente Godoy al señalar que la coalición gubernamental no tenía representación en el nuevo gabinete presidencial de Doña Violeta: “porque los ministros son tecnócratas sin partido ni trayectoria en la lucha contra el sandinismo” (*Barricada*, 28 de abril de 1990 citado en Cajina, 1996: 137). En los sistemas presidenciales es difícil que haya líderes partidarios dotados de un firme control sobre sus bancadas legislativas.

¹¹² El contenido del PTPE integraba diez principios básicos: 1) el reconocimiento de la legalidad y legitimidad de las elecciones generales de 1990, como base del fortalecimiento de la democracia y el establecimiento de una paz duradera; 2) el respeto de la Constitución de 1987; 3) la desmovilización completa de la “contra” (RN); 4) la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, bajo el mandato del presidente de la República, así como su profesionalización, carácter no partidario, y reducción progresiva de los efectivos militares; 5) el refuerzo de la división de poderes y su independencia mutua dentro de la estructura del Estado; 6) el ofrecimiento de garantías al mantenimiento de las propiedades asignadas a las familias durante el régimen revolucionario; 7) la realización del traspaso del Poder Ejecutivo en un marco de confianza recíproca, garantizando el respeto a las organizaciones sindicales y populares de filiación sandinista; 8) la continuidad laboral de los funcionarios de la Administración Pública y el gobierno de la República; 9) el esfuerzo común para la obtención de ayuda internacional orientada a la modernización económica del país; 10) y la nueva organización del ministerio Exterior respecto a los actos protocolarios y diplomáticos del presidente de la República (Barry y Castro, 1990: 20; Martí, 1997: 145).

¹¹³ Entre los que destacaban el COSEP, el alcalde de Managua, Arnoldo Alemán, y los sectores vinculados a la comunidad nicaragüense y cubana en el exilio de Miami.

De modo más frecuente tienden a rodearse de un gabinete de expertos externos al partido, cuya proyección política depende únicamente de su competencia técnica (Linz y Valenzuela, 1997: 90). En este ámbito, se encontraban los segmentos más aperturistas de la UNO vinculados a la presidenta Chamorro, que tenían una visión tecnocrática y modernizante de la democracia de mercado, distanciándose tanto del sandinismo radical como de la extrema derecha contrarrevolucionaria para hacer frente a los retos políticos y socioeconómicos que condicionaban la estabilidad del país.

El ala radical de la UNO estaba representada por el vicepresidente Virgilio Godoy¹¹⁴, el presidente del órgano legislativo Alfredo César, y el alcalde de Managua Arnoldo Alemán, además de la Iglesia católica, insistiendo en la necesidad de convocar una nueva Asamblea Constituyente para hacer una reforma total al texto de 1987. Sin embargo, los diputados del FSLN, la Unión Demócrata Cristiana, el Grupo de Centro y otra bancada procedente de la UNO denominada Unidad y Reconciliación consideraban que era más conveniente –dado el frágil contexto institucional de la transición nicaragüense– hacer una reforma parcial. La administración norteamericana, a través de Alexander Watson, ya había declarado la imposibilidad de financiar los treinta millones de dólares que costarían las elecciones a una nueva Asamblea Constituyente en el país centroamericano (Cajina, 1996: 238). Según la percepción del presidente del órgano parlamentario en ese momento Luís Humberto Guzmán: “(...) la división era evidente: los que apostaban por el diálogo con el sandinismo dominaban el Ejecutivo, mientras que los partidarios de un choque frontal con él dominaban el Legislativo” (Aráuz, 2007: 23). Al analizar el discurso cualitativo sobre las reformas constitucionales de 1995 se verá que, en realidad, el eje negociación/confrontación entre la UNO y el FSLN tuvo lugar en ambos órganos: la presidencia y el parlamento, aunque con desiguales resultados, siendo la expresión de las contradicciones internas sufridas por ambos partidos.

La elección del 25 de febrero de 1990 transformó profundamente la distribución original de fuerzas políticas: “(...) quienes estaban en el poder debían pasar a la oposición, y los opositores al poder” (Cajina, 1996: 335). Sin embargo, hay que matizar que la nueva correlación no estaba determinada plenamente por el triunfo electoral de la UNO sobre el FSLN: ni todos los sectores de la derecha liberal pasaron a desempeñar tareas efectivas de gobierno, ni todos los sandinistas derrotados en los comicios de 1990 se convirtieron en simples opositores al nuevo Ejecutivo presidencial. La negociación política entre los bandos enfrentados del bloque sandinista y anti-sandinista tuvo su particular balance de ganadores y perdedores.

La transición política careció desde su origen de un pacto consensuado entre las principales elites del país, que sirviera de base a la definición de objetivos comunes para el conjunto de la sociedad nicaragüense. Un hecho que fue reconocido por el propio Ejecutivo a través del Ministro de la Presidencia Antonio Lacayo (Pérez-Baltodano, 2008: 691). Las filas sandinistas percibieron las fracturas que orientaban la acción de gobierno en una u otra dirección, calculando las alianzas estratégicas con el sector Lacayo-Chamorro, para garantizar la gobernabilidad en el marco de una institucionalidad democrática todavía muy preliminar, y amenazada por los duros enfrentamientos del pasado. Esta situación tuvo costes internos para ambas formaciones, la

¹¹⁴ Dentro de la UNO se encontraba, por un lado, el sector duro de la derecha nicaragüense –llamado el *Grupo del Estadio*, por referencia a la celebración de sus reuniones en el estado de baseball de Managua– integrado por el vicepresidente Virgilio Godoy al frente del Consejo Político de la coalición gubernamental, el alcalde de Managua Arnoldo Alemán, los miembros del COSEP, y la comunidad del exilio en Miami; y, por otro, el grupo de asesores de la Presidenta Chamorro –también denominado el *Grupo de las Palmas*, en alusión a la residencia particular de Doña Violeta– que representaban a los sectores modernizantes del capital privado nicaragüense integrados en la Comisión para el desarrollo de Nicaragua (CODERNIC) y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) (Martí, 1997: 150-151).

UNO¹¹⁵ y el FSLN, debido al desajuste con los planteamientos reivindicativos de los sectores más radicales de uno y otro partido, que exigían la coherencia ideológica y el alineamiento con sus bases sociales tradicionales. Pero la opción de la transición pacífica y ordenada era la de ofrecer garantías a la continuidad del edificio institucional de la Constitución de 1987. Las parcelas de poder aún conservadas por los sectores sandinistas en diversos ámbitos (especialmente, en la dirección de las Fuerzas Armadas), y la prioridad de mantener el control sobre el desarrollo democrático convertían al FSLN en un actor indisociable del proceso de cambio.

El pacto intra-elites, que constituía la firma del PTPE, permitió diseñar los instrumentos que ordenarían el proceso transicional entre los miembros del Ejecutivo de Violeta Chamorro y la cabeza visible del sandinismo Daniel Ortega¹¹⁶. En este contexto, Ortega ofreció su apoyo al gobierno de Chamorro para aprobar el programa de liberalización económica negociado con el FMI¹¹⁷ en 1991, a cambio de la no derogación de las leyes sobre la propiedad y la vivienda, que habían sido aprobadas durante la revolución para evitar un mayor impulso a la oleada de protestas sociales encabezadas por los sindicatos. El FSLN aceptó la reprivatización de empresas, de cuyo proceso se beneficiaron ambas élites, sandinistas y anti-sandinistas, siendo el propio Daniel Ortega quien formó parte de la delegación gubernamental, que asistió a la conferencia internacional de donantes de ayuda al desarrollo organizada por el FMI y el Banco Mundial en Washington, mientras su hermano Humberto Ortega permanecía al frente del Ejército de Nicaragua.

A Violeta Chamorro estas concesiones al Frente Sandinista le costaron la retirada del apoyo parlamentario de la coalición gubernamental, y el propio Virgilio Godoy, vicepresidente de la República, llegó a exigirle la dimisión. Hasta el final de su mandato, Doña Violeta se amparó en la base legislativa formada por los diputados del FSLN y los del grupo de Antonio Lacayo para sacar adelante una agenda política sometida a constantes bloqueos. Aunque el balance de su gestión haya sido positivo con los matices necesarios: el cese definitivo del conflicto armado, la recuperación de los derechos civiles y políticos restringidos durante la guerra, la subordinación del Ejército y la Policía al poder civil democráticamente electo, la reducción de la estructura administrativa del Estado, y la normalización del instrumento electoral para la elección de las autoridades convivirán aún con los retos de una transición inacabada, los altos niveles de violencia social y política, y la crisis institucional de los poderes Ejecutivo y Legislativo (Cuadra, 2009: 145-146). A continuación se examinan todos los aspectos relativos al *quiénes*, el *cómo* y el *por qué* de las reformas de 1995 a través de los principales argumentos del discurso cualitativo.

¹¹⁵ “(...) la gestión del gobierno de Violeta Chamorro se podría resumir como un acto de equilibrio obstaculizado por su propia debilidad y la oposición de casi todo el espectro político y condicionado por las limitaciones que han impuesto la necesidad de preservar la estabilidad y fomentar la reconciliación” (Torres-Rivas, 1994: 78).

¹¹⁶ A la dualidad política entre moderación y conflicto, registrada tanto en el gobierno como el principal partido de oposición, se sumó el fraccionamiento partidario, que permitió la emergencia de formaciones políticas nuevas, en el caso del FSLN, y la consolidación de la ruptura de la coalición gubernamental, en el de la UNO. Las corrientes internas, que articulaban la división formal del FSLN, eran dos: la ortodoxa *Izquierda Democrática*, liderada por Daniel Ortega, y la renovadora *Por un sandinismo que vuelva a las mayorías*, encabezada por Sergio Ramírez y Dora María Téllez, que daría lugar al nuevo partido Movimiento Renovador Sandinista (MRS) en 1995. En la quiebra de la unidad del FSLN, cuya estructura interna de liderazgo permanecía intacta, mediaba la adquisición de nuevas clientelas electorales, a través de la reformulación de la vieja noción de “lucha de clases”. El objetivo era favorecer una orientación *pluriclasista* del partido, que permitiese la incorporación de otras dimensiones del conflicto social, así como los *cleavages* (socioeconómicos, políticos, étnicos, territoriales e ideológicos), que fracturaban el escenario de la nueva democracia competitiva en Nicaragua).

¹¹⁷ Fondo Monetario Internacional.

2.7. EL ARGUMENTO CUALITATIVO: CONSTITUCIÓN Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA (1990-1995):

Los cambios constitucionales en Nicaragua desde 1990 tienen su raíz en la continua renovación de los acuerdos políticos dominantes. Estas negociaciones tienen una serie de rasgos característicos como la adecuación a un modelo histórico, su carácter excluyente, la débil articulación entre el Estado y la sociedad civil, la emergencia en momentos de crisis, y la instrumentación de las agendas sociales (Cuadra, 2009: 157). De forma progresiva, los grupos mejor posicionados en los principales espacios de poder han consolidado un sector cerrado de ganadores integrado por empresarios financieros y comerciales, miembros destacados de los partidos políticos mayoritarios y altos funcionarios del Estado. Los acuerdos derivados de los procesos de negociación desde los inicios de la transición democrática han tenido un fuerte impacto sobre el modelo de respuesta institucional a los intereses y demandas de otros actores políticos y socioeconómicos¹¹⁸. En primer lugar, porque se tiende a dar forma jurídica a unos arreglos privados entre los principales grupos de poder que carecen en sí mismos de legitimidad. En segundo lugar, porque se articula una red de vínculos entre las organizaciones de la sociedad civil orientada a fortalecer los intereses de los actores dominantes. Y, por último, porque se refuerza la ineficacia institucional de los instrumentos de diálogo entre la sociedad y el Estado en su doble dimensión sectorial y territorial (Cuadra, 2009: 158).

2.7.1. EL ESCENARIO POST-ELECTORAL DE 1990: ¿GOBERNAR DESDE ARRIBA O GOBERNAR DESDE ABAJO?:

Nicaragua aparecía en 1990 como un país “*en construcción*” que no encontraba en su historia pasada ni presente un soporte jurídico e institucional que sirviera de base a sus nuevas aspiraciones democráticas. A esta carencia de instituciones sobre las que anclar el proceso de transición política se sumaban las heridas acumuladas en su breve historia republicana, que habían de cicatrizar con algo más que una reforma a la Constitución de 1987. La definición de un proyecto nacional como germen del nuevo Estado democrático para conciliar las dos Nicaraguas enfrentadas constituía en sí misma una oportunidad histórica, que, a la vista de los resultados actuales, fue claramente desaprovechada¹¹⁹. La nueva apuesta por la democracia en 1990 convertía el legado institucional del régimen anterior en uno de los principales ejes del conflicto entre las élites políticas, debido a la resistencia sandinista a abandonar sin más los enclaves de la revolución entre los que se encontraba de modo estratégico el Ejército. La negociación con el FSLN será una de las prioridades del nuevo gobierno que asumía el reto de la transición nicaragüense sin lecciones aprendidas. Como señala el ex-Ministro Lacayo: “(...) *lo que vemos nosotros en el 90 es, obviamente, que tú ¿cómo montas una democracia?, pues, yo nunca lo he leído en un libro cómo tú montas una democracia después de 170 años de totalitarismo, de*

¹¹⁸ Debido a las características de los pactos y la debilidad de las instituciones políticas en Nicaragua desde 1990, “los grupos de poder se hayan visto obligados a sustituir las fuentes de la legitimidad por la legalidad jurídica” (Cuadra, 2009: 158).

¹¹⁹ Como observa el Magistrado Sergio Cuarezma: “*Nicaragua es un país, como otros muchos en la región, y esto como producto de muchas investigaciones empíricas, que me ha llevado por lo menos a una conclusión preliminar, son países que literalmente se están construyendo, (...) y en ese proyecto de construcción, que, a la vez, carga el déficit de no contar con un proyecto de nación, que, a la vez, ha pasado una serie de coyunturas radicales muy fuertes, políticas y naturales y bélicas también, durante 180 años de institucionalidad, cuando se marchó la colonia, los denominados próceres no construyeron una visión de futuro de país (...)*”.

*dictadura, de golpes de Estado*¹²⁰. Crear una democracia implica diseñar normas, organizaciones y procedimientos que orienten a los actores en el proceso de competencia pluralista. Las instituciones son la pieza clave que permite definir con claridad las reglas del juego, fijando la certidumbre necesaria para saber *cómo* actuar y *qué* esperar de los demás participantes. Hay que destacar la función de los partidos políticos en la articulación del proceso democrático: los resultados de la competencia electoral no son predecibles, pero el método queda generalmente establecido para todos los contendientes ((Mainwaring y Scully, 1995: 96).

La transición democrática de 1990 era además un nuevo intento de refundar el Estado sobre cimientos institucionales más sólidos que permitiesen sortear los escollos de una tradición autoritaria, y dirigir el país hacia el futuro de esperanza que se abrió con la revolución una década antes sin dar los frutos deseados para todos los nicaragüenses¹²¹. La primera reforma al texto original de 1987 fue la que se hizo en 1990 con objeto de adelantar las elecciones presidenciales y legislativas de noviembre a febrero de ese mismo año. Como observa el diputado sandinista Edwin Castro: “(...) *en la reforma del 90 se redujeron los períodos presidenciales en nueve meses y se llamaron a elecciones anticipadas de diputados, o sea, que eso sucede, únicamente, en un régimen parlamentario, pero bueno, en aras de la paz, en aras de esto, se violentó, entre comillas, un principio sacro del presidencialismo que son los períodos estables*”.

Si uno se pregunta por la validez constitucional de una ley de reforma parcial que reduce el tiempo del mandato presidencial y legislativo fijado por el poder constituyente en 1987, en sentido estricto, se debe responder que no¹²². El conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo no se produjo, en este caso, debido a la mayoría sandinista que integraba el órgano parlamentario, aún

¹²⁰ En este punto, añade Antonio Lacayo: “(...) *era un poco el sentido común, ¿no?, entonces, un país destruido, un país endeudado hasta aquí, un país acostumbrado a la violencia, luego viene Óscar Arias y dice: “hay que eliminar el Ejército”, joder, si aquí hay más armas que gente, ¿qué haces si te quedas sin Ejército?, ¿quién va aquí a garantizar qué?, nada, nada, entonces, bueno, eso se puede, pero más adelante, le decía, pero claro, Costa Rica que ya tiene 100 años de paz, pues, dice, “¿para qué Ejército?”, pero es que hay que entender el momento de cada país, de cada proceso (...) incluso, los Estados Unidos, a mí me lo dijeron senadores y todo, que ya Nicaragua es una democracia, sí, es una democracia, pero esperáte, tenemos apenas cuatro días de ser demócratas, ¿cómo se nos va a pedir que seamos democracia como la de Estados Unidos después de doscientos años?, “¿qué pasaba en Estados Unidos, le digo yo, en 1779?”, “¿cómo?”, me dice, “sí, cuando ustedes tenían tres años de ser independientes, ¿qué pasaba?, no había asesinatos aquí, no había barbaridades, nosotros llevamos tres meses”, le decía yo, “¿cómo nos van a exigir a nosotros la perfección?”, o sea, el concepto de transición no existe, o no nos vieron nunca como una transición a la democracia, es decir, tú llegas aquí a este piso, pero pasarás por el dos, por el tres, por el cuatro, es decir, ¡ah no!, aquí querían que, de repente, ya Nicaragua es demócrata, ¿por qué?, porque se ganó una elección, sí se ganó una elección, pero, bueno, en Estados Unidos nos exigían que quitáramos a Humberto Ortega y que quitáramos el Ejército y que quitáramos, ¡señores!, vamos a ir por pasos, vamos a ir por pasos”.*

¹²¹ Como añade el Magistrado Cuarezma: “(...) *Nicaragua es un país (...) que pasó de la guerra a la paz, optó por otra forma de vida que es la democracia, y se pregunta ¿qué instituciones tengo?, ¿qué cultura política tengo? y ¿qué sociedad tengo?, y comenzamos a tratar de construirla, y dentro de ese compromiso, que (...) se inicia en nuestro país a fines de los 90, partamos de ahí, aunque yo partiría de lo que sería de los años 79 en adelante, como un antes y un después (...)*”.

¹²² Como afirma el constitucionalista Omar García, examinando la lógica política que subyace a la decisión de reformar parcialmente la Constitución en 1990: “(...) *hay un acuerdo político, lógicamente, de esa necesidad, pero se hace uso de la técnica de la reforma parcial para disminuirles el mandato a las autoridades electas del año 84, que, a su vez, son retomadas por la regulación establecida en la Constitución del 87, se le redujo su mandato (...) de seis años, que establecía para el presidente de la República a un poco menos, y al resto de autoridades de elección popular también se les redujo el mandato superior, debía culminar en enero de 1991 y terminó en abril de 1990, entonces, esa es la primera cuestión, ¿era, realmente, válido utilizar el procedimiento de reforma parcial para reducir mandato?, ¿es posible mediante una reforma parcial reducir los mandatos que ya están establecidos en ese punto?, (...) la reforma del 95 (...) también utiliza esa misma lógica (...)*”.

con las protestas de algunos diputados que no aceptaron la decisión del FSLN de reducir el mandato de los legisladores, obligando a hacerles algunas compensaciones. Como advierte Omar García en su discurso: “(...) los procesos que no han generado conflicto han sido aquellos en los cuales, Ejecutivo-Legislativo están de acuerdo en la conducción del proceso, por ejemplo, 1990 no generó ningún problema, o no generó ningún conflicto, porque, en este caso, el Ejecutivo y el Legislativo estaban de acuerdo en hacerlo, la oposición y las circunstancias políticas estaban de acuerdo, o se pusieron de acuerdo todos para implementar esa reforma (...)”. Este ajuste del período presidencial mediante la Ley de Reforma Parcial No. 46 del 6 de marzo de 1990 introduce un precedente de irregularidad en el proceso constitucional nicaragüense, que tendrá continuidad en las revisiones posteriores de 1995, 2000 y 2005.

La flexibilización de ambos principios (el mandato presidencial fijo y la convocatoria constituyente), que representan el aspecto institucional y el estrictamente jurídico de un mismo proceso, se justifica con el argumento de que había que garantizar la paz acordada en Esquipulas II (1987). Si bien los sandinistas aceptaron el adelanto electoral de 1990 en la confianza de que no iban a perder los comicios¹²³. La referencia cualitativa al término “cesión” en vez de “aceptación” (que impone la obligatoriedad para quien realiza la acción) aparece en el discurso de los entrevistados como un aspecto significativo. La presión internacional ejercida sobre el Frente Sandinista en las rondas negociadoras de la paz desde la formación del Grupo de Contadora en 1983 hasta el proceso de Esquipulas II en 1987, la caída del Muro de Berlín y el declive de los viejos aliados socialistas dejan al FSLN sin grandes opciones para asegurar la continuidad del proyecto revolucionario si no es accediendo, de forma paradójica, a la celebración de nuevos comicios¹²⁴.

El principal *cleavage* del discurso sobre la reforma constitucional de 1990 se produce en torno a la voluntad sandinista de adelantar las elecciones, como un signo de apertura del régimen revolucionario al compromiso con la paz y la transición democrática, mientras los sectores más críticos advierten que la decisión del FSLN de anticipar los comicios era la única forma de salvar a un régimen sin aliados internacionales que garantizaran la ayuda financiera, hundido en la bancarrota económica¹²⁵, y desgastado por el enfrentamiento militar. Así, concluye Roberto Cajina: “(...) el Frente Sandinista se ve obligado, no es su voluntad, se ve obligado a crear una Comisión Nacional de Reconciliación, ¿ya?, y la persona con mayor legitimidad, aunque muy parcial, era el Cardenal Obando en esa época, que era el adversario ideológico y moral de la revolución del Frente Sandinista, se reforma la Ley de Municipios, se reforma la Ley de Medios

¹²³ Así lo destaca Manuel Aráuz: “la primera reforma (...) fue simplemente generar el paso a las elecciones de 1990, seguramente, Edwin Castro te lo habrá puesto como el primer gran ejemplo de la democracia del Frente Sandinista en el poder, del comandante Ortega en el poder, fue haber permitido, producto de los Acuerdos de Esquipulas, que no sé si permitido o haber cedido, de acuerdo a las circunstancias, que existían, unas circunstancias de guerra y demás, el Frente cedió en el sentido de reformar la Constitución para poder permitir que las elecciones se adelantaran, y acortar el período de gobierno constitucionalmente establecido, ¿verdad?, al presidente Ortega, para que se dieran las elecciones de 1990 (...)”.

¹²⁴ Como observa el diputado Francisco Aguirre del PLC: “(...) él da esas lecciones al mejor estilo nicaragüense, deja de un lado la Constitución Política, y como él estaba seguro de que él iba a ganar, en un cosa que creo que se llamaba la Ley Marco decide que el período del Presidente no iba a ser de seis años como estipula nuestra Constitución Política, sino que de seis años y medio, porque iba a completar lo que le quedaba, creo yo, que éste era el punto, lo que quedaba del período de Daniel y después los cinco años adicionales (...)”.

¹²⁵ El factor clave fue el económico: sin el apoyo material de la antigua Unión Soviética la revolución sandinista sufriría un estrangulamiento brutal. Como expone Dionisio Marengo del FSLN: “(...) a mi juicio, pues, en la época de la revolución, el conflicto fue muy alentado por la guerra fría, por la intervención norteamericana o rusa, y yo me acuerdo que, en su momento, nos sentíamos orgullosos, pues, de que teníamos el apoyo soviético, al caer la Unión Soviética ¿quién va a apoyar a quién?”

de Comunicación, se da apertura, se reforma la misma Constitución para adelantar los comicios (...)”.

En esta línea discursiva, centrada en la situación de desgaste económico a que se vio sometido el régimen sandinista, como el verdadero *impasse* que aceleró los procesos de negociación de la paz en Nicaragua que venían desarrollándose desde mediados de los 80, pero que eran desestimados por los sandinistas en un mundo todavía bipolar que les facilitaba el apoyo externo, señala Antonio Lacayo: “(...) *esos esfuerzos habían comenzado mucho antes, los acuerdos de Contadora quedaron en el papel, porque el sandinismo nunca quiso entrar, lo que hubo fue un agotamiento, y eso sí obligó al sandinismo, los acuerdos sirvieron un poco de plataforma para montarse en ellos, pero había acuerdos mucho antes (...)*”¹²⁶.

Para arrojar más luz sobre este proceso conviene examinar el debate que se abrió dentro del FSLN para encajar los resultados electorales que introducían una nueva correlación de fuerzas en el escenario político nicaragüense¹²⁷. El país se hallaba duramente sometido a los efectos de la guerra y el deterioro de la economía nacional, de forma que el acuerdo sobre la reducción del mandato presidencial y de las autoridades legislativas se saldó como parte de la “hoja de ruta” necesaria para alcanzar la paz y la democracia en Nicaragua. La anormalidad jurídica del procedimiento de revisión constitucional de 1990 es percibido como el fruto obligado de la negociación entre las partes enfrentadas, la presión internacional sobre el FSLN para que aceptase la celebración cuanto antes de elecciones competitivas, y sobre todo la gravedad de la coyuntura general de un país que estaba al límite de su propia supervivencia¹²⁸.

Este adelanto de las elecciones supuso también una modificación de la composición del CSE a solicitud de la UNO, que exigía una integración más neutral y equilibrada del órgano rector de los comicios desde el punto de vista de las garantías al pluralismo democrático¹²⁹. Como indica Roberto Evert: “(...) *en 1990, que se adelanta nueve meses el proceso electoral derivado de los*

¹²⁶ Y continúa Antonio Lacayo: “(...) *los acuerdos de Contadora, que se llamó, el grupo de Contadora ampliado, eso se da desde mediados de los 80, por un oído le entraban y por otro le salían, ¿por qué?, porque todavía se sentía la economía más o menos, y el sandinismo se sentía fuerte, respaldado por la Unión Soviética, claro, cuando la Unión Soviética entra en los acuerdos con Reagan y viene aquí Gorbachov en septiembre, octubre, del año 89, y le dice a los sandinistas: “se acabó la música”, ahí ya ellos corrieron a pensar en alguna otra cosa, ¿no? (...)*”.

¹²⁷ El secretario del CSE Roberto Evert confirma la hipótesis de la falta de ayuda externa como el principal factor que explica la aceptación de la derrota sandinista en 1990: “(...) *el general Humberto Ortega, que es un estratega de primer orden, fue el primero que pensó muy bien, y él presiona al aparato del Frente para que acepte el resultado de las elecciones, porque él ve que aceptarlo era tener oxígeno, al menos tenían treinta y ocho diputados en la Asamblea Nacional, al no aceptarlo, ¿usted sabe lo que significaba?, yo trabajaba, era el encargado del centro de recepciones, yo era el director de la logística para el 90, y los primeros mensajes de reconocimiento vienen del Kremlin, y muy efusivos, reconociendo a Doña Violeta, pero como diciendo: “salimos de esto”, mucho más expresivo que la Casa Blanca, la Casa Blanca fue más lacónica, más sobria, sin embargo, los mensajes del Kremlin fueron mucho más efusivos, ¿qué les querían decir ahí?, “hemos salido de esto, ya no podemos seguir manteniendo”*”.

¹²⁸ Como advierte Alejandro Serrano Caldera: “(...) *la situación política, militar, bélica, era tan grave, y social, por supuesto, que, en un momento dado, las conversaciones orientadas a buscar un entendimiento entre las partes en conflicto bélico pasaban por adelantar el período presidencial, de las elecciones presidenciales, eso se hizo así, se reformó el artículo respectivo de la Constitución Política, y se convocó al proceso electoral para el 25 de febrero del año 1990, elecciones de las cuales resultó victoriosa Violeta Barrios, y asumió, pues, el poder, teniendo un año más que el que originalmente le hubiese correspondido (...)*”.

¹²⁹ Estos son los primeros pasos hacia la institucionalidad democrática en el país con la presencia de los partidos de oposición en el CSE que habían quedado excluidos del Poder Electoral, ya que era el presidente de la República quien presentaba las ternas con los candidatos para la elección de las magistraturas.

*Acuerdos de Sapoá*¹³⁰, el Consejo Supremo Electoral es recompuesto a petición, en este caso, de la Coordinadora, llamada Unión Nacional Opositora, que aglutinaba, se decía, a la auténtica y legítima oposición, y propusieron un Consejo que fuese precedido, o bien estando integrado en él, un notable entre los cinco, que garantizara el fiel de la balanza, en la cual estarían tres afines al partido del poder, del gobierno, y dos magistrados de otras tendencias partidarias. Este Consejo es el que organizó y dirigió las elecciones de 1990 (...).”

Otro eje del discurso cualitativo se centra en la incapacidad de las elites para tener una visión de largo plazo y predecir el agotamiento de un modelo político. En este sentido, la reforma parcial de 1990 es calificada como un parche fortuito, producto de los límites impuestos por una voluntad constituyente imbuida de la promesa de diseñar un régimen político imperecedero, y ajustada a liderazgos que sometían la norma constitucional a los intereses de la política¹³¹. Esta observación anticipa el conflicto constitucional que se producirá en el marco de las reformas de 1995 durante el gobierno de la presidenta Chamorro.

La rendición del FSLN al peso de las circunstancias políticas, socioeconómicas, internacionales y militares que motivaron el proceso de paz de 1989 no incluía la sospecha de perder las elecciones del 25 de febrero de 1990, de forma que la victoria de Doña Violeta, a la cabeza de la coalición multipartidista UNO, fue una expresión de la necesidad que tenía el pueblo de Nicaragua de generar un cambio en el país a través del ejercicio del sufragio universal. Otra vez los principales *cleavages* del discurso cualitativo se articulan en torno a los factores que explican la victoria de la UNO y la derrota inesperada del FSLN¹³².

¹³⁰ En relación a los Acuerdos de Paz de Esquipulas II en 1987 y la reforma constitucional de 1990, señala el ex-alcalde sandinista Dionisio Marengo: “(...) yo era diputado y estaba como asesor del presidente, y estuve en todo el proceso de Sapoá, que era la plática con los militares, estaba aquella foto cuando se firmó, (...) era la plática con la contrarrevolución, y los llamaron los Acuerdos de Esquipulas I, II, III, IV, V, hasta el último que firmamos en El Salvador, donde yo estuve con el presidente también, y se convocó a elecciones y se puso como condición, que se redujera el período, que fue una reforma constitucional, reducir el período, el presidente renunció, pues, a los nueve meses que le faltaban con tal de adelantar las elecciones y hacer más efectivos, pues, los Acuerdos de Paz, que se estaban firmando, en ese caso, pues, la primera reforma esa fue, realmente, una mezcla de dos factores, obviamente, la presión que ya había en Centroamérica para que comenzara, Nicaragua, por ser el primer país donde la guerra concluyera y pasáramos ya a un proceso de pacificación, después vendría El Salvador dos años después, y que se logró, digamos, en segundo lugar, por la voluntad y la decisión del presidente Ortega de poner fin a la guerra, aunque tuviera que reducir su período, claro, que él pensaba que todavía tenía mucha fuerza en el país como para ganarles luego en una reelección y las perdió (...)”.

¹³¹ Como explica el investigador Roberto Cajina: “(...) las constituciones no atendían a, como dicen los historiadores, los movimientos de larga duración, ¿verdad?, y si a movimientos de corta duración, en términos de ciencia histórica, entonces, (...) un nuevo movimiento de corta duración demandaba una reforma parcial a la Constitución, entonces, le iban poniendo parches a las constituciones, eso mismo hizo el Frente Sandinista del 87 en adelante, en vista de que hubo que reformar la Constitución del 87 para adelantar las elecciones del 90, presionado el Frente Sandinista por el proceso negociador, que arranca con Contadora y llega a su culminación con Esquipulas II, y, bueno, hay que adelantar las elecciones, (...) hay que hacer una serie de reformas legales, jurídicas, incluyendo la Constitución, porque la Constitución del 87 estaba pensada, exactamente, como te decía, una Constitución para toda la vida, es decir, nunca se pensó en una Constitución para Nicaragua, se pensó en una Constitución para los partidos y para las personas, y para los grupos de poder, y terminada esa persona, terminado ese partido, terminado ese grupo de poder, ¿qué?, a comenzar el cuento de nuevo (...)”.

¹³² Y observa Manuel Aráuz: “(...) ganó una coalición de partidos de todo tipo, (...) había partidos de derecha, había partidos conservadores, había partidos de izquierda, había partidos comunistas, socialistas, todos esos formaron una gran coalición, era una gran coalición que tenía como eje central el anti-sandinismo, ¿verdad?, era una gran coalición que pretendía cambiar las cosas, (...) y no era, precisamente, una lucha frontal de carácter partidario, fíjate que esa gran coalición que ganó las elecciones, las ganó por muchos factores, (...) que no sé si concernían, únicamente, a los factores políticos, yo creo también a los factores sociales, a los económicos, (...) iniciando el regreso a la paz, a la tranquilidad, veníamos saliendo de una guerra, donde murió mucha gente, veníamos saliendo de una fragmentación social terrible, donde mucha gente tuvo también que irse del país, donde los campesinos sufrieron mucho las consecuencias de la guerra, y, entonces, la pacificación y aquél bloque que

El valor testimonial del discurso del ex-alcalde sandinista Dionisio Marengo refleja muy bien la sorpresa de los sandinistas al perder las elecciones de 1990, que desencadenó una verdadera tormenta interna dentro del FSLN, obligándole a rehacer su estrategia para no perder los enclaves institucionales obtenidos durante el régimen anterior, mantener el arraigo en las organizaciones sociales y sindicales, y “*gobernar desde abajo*” mientras se preparaban para volver a “*gobernar desde arriba*”, según la conocida expresión del comandante Ortega ante las filas de su partido. Como apunta Marengo es: “(...) *una especie como de eslogan político, diría yo, de Daniel, refleja mucho su carácter, pues, un carácter muy fuerte e indómito, la derrota electoral no se esperaba completamente en las bases, que estaban asombradas*”. En el discurso de Daniel Ortega del 27 de febrero de 1990 realizado en la emblemática Plaza de la Revolución de Managua dos días después de la derrota electoral aparece por primera vez la conocida fórmula de “*gobernar desde abajo*”¹³³.

El tono mesiánico del mensaje es claro: la presión política ejercida por el FSLN sobre el nuevo gobierno de Doña Violeta no se limitaría únicamente a la oposición dentro de la Asamblea Nacional, ni tampoco a los canales formalmente articulados en la estructura institucional del Estado, sino que ésta vendría “de todos lados”¹³⁴ (Close, 2005: 86). En este escenario de polarización política los mensajes cruzados de uno u otro bando eran una muestra significativa de la dura batalla por las instituciones en los primeros momentos de la transición. Como advierte Close en su reflexión: “(...) la presidenta electa desechó toda la noción de gobernar desde abajo, contestándole a Ortega al declarar: “mi estimado, soy yo la que gobierna aquí”. Ella le dio un mordisco fuerte, pero los sandinistas se pusieron rápidamente a trabajar para asegurarse que se les respetaran sus derechos” (2005: 86). El líder sandinista no cedió en su empeño de mantener el control sobre el sistema político a través de los recursos institucionales, partidarios, u organizativos disponibles para obligar al gobierno de Violeta Chamorro a negociar¹³⁵,

ofrecía una alternativa de pacificación era, digamos, quien tenía las posibilidades de ganar, independientemente, de su agenda política o su estructura política, la UNO era un crisol de partidos, un crisol de visiones, etc., también el tema económico, que era importante, y eso es lo que dio lugar a que la UNO ganara, porque estableció un planteamiento económico distinto al planteamiento de la época, un planteamiento económico en el que estábamos viviendo de las donaciones extranjeras, en el que estábamos bloqueados, o sea, había un bloqueo económico, como el que existe en Cuba o en otros países, puesto por Estados Unidos en ese tiempo, y había una situación económica con una devaluación galopante, una hiperinflación impresionante(...)”. La democracia de mercado pondría fin a la dureza impuesta por el bloqueo norteamericano sobre el régimen sandinista, y se podría mirar al futuro de paz y prosperidad que enarbolaba el mensaje político de Doña Violeta y su coalición de partidos. Como advierte el diputado sandinista José Figueroa: “(...) *cuando se produjo la guerra, o sea, el desgaste, el cansancio, todo eso, cuando corrió Daniel Ortega en 1990 le ganó las elecciones Doña Violeta, porque el pueblo consideró que con un gobierno así íbamos a seguir en guerra, que no se qué, que no se cuanto, y no lo eligió, ¿verdad?, igual ocurrió con unos cuantos diputados, que se postularon para cargos de reelección en el 90 y que no fueron electos (...)*”.

¹³³ “Nosotros no nacimos arriba, nacimos abajo y estamos acostumbrados a luchar desde abajo. Estamos acostumbrados a luchar, a combatir desde abajo (...) frente a nuestros torturadores y verdugos. Estamos acostumbrados a combatir y luchar desde las cárceles. Así que ahora que existe en este país el poder popular, el poder revolucionario, tenemos condiciones mucho mejores a corto plazo para regresar a gobernar este país desde arriba. Les digo que el día vendrá cuando regresemos a gobernar desde arriba, porque el Frente Sandinista de Liberación Nacional, con el pueblo nicaragüense, continuará gobernando desde abajo. Continuaremos gobernando desde abajo (...) insistiendo en el respeto a nuestros derechos” (Envío: 1990: 41).

¹³⁴ La amenaza sandinista de continuar gobernando “*desde abajo*” se transformó en una primera declaración de intenciones sobre la voluntad de mantener sus espacios de poder a pesar de la aceptación formal de su relevo electoral por las fuerzas de oposición. El mismo Dionisio Marengo lo expresa del siguiente modo: “*como si estuviéramos en la revolución, como si fuéramos estudiantes en los tiempos de Somoza, y, de hecho, el Frente entregó el poder, pero, en todo momento, estaba en la sociedad, o sea, desde arriba, desde abajo, desde en medio, de todos lados*”.

¹³⁵ Como añade Dionisio Marengo en su discurso: “*Doña Violeta pactó con el Frente abiertamente, totalmente (...). Sí, pero no tenía otra alternativa, no podía ir ni a su casa, a la casa presidencial, porque el Frente tenía la ciudad incendiada, es complejo, pues, porque, lo que te quiero decir, es que aquí hay un Estado primitivo de cosas*

reconociendo la sustantividad del FSLN como un actor ineludible de la política nicaragüense. Como indica Gabriel Álvarez: “(...) dijo: “vamos a gobernar desde abajo”, ¿te acordás o no te acordás?, bueno, cuando él perdió las elecciones y entregó el gobierno a Doña Violeta, dijo: “vamos a gobernar desde abajo”, y gobernaba desde abajo, cuando no quería que algo hiciera el gobierno recurría de amparo y los jueces detenían al gobierno o le daban un derecho a no sé quién, entonces, ha utilizado el Poder Judicial, cuando estaba en la oposición, a sus fuerzas de choque, a sus organismos de masas (...)”.

La confianza que había animado al gobierno sandinista a organizar el proceso electoral de 1990, desde la composición del CSE hasta la participación de los observadores nacionales e internacionales, que asistían como testigos privilegiados a la celebración de unas elecciones históricas en Nicaragua, se tradujo finalmente en un chasco monumental que dejó perplejos a los miembros del FSLN a medida que se fueron conociendo los primeros resultados oficiales. En el relato de Dionisio Marengo hay una referencia a la seguridad de los sandinistas en la victoria, describiendo el desarrollo normal del proceso de votación, la preparación de los festejos para la celebración del triunfo del FSLN en la sede del partido, la tensión a medida que el recuento de votos en las Juntas Receptoras presagiaba unos resultados muy reñidos, la negativa del presidente Ortega a atender las llamadas del presidente Carter para comunicarle la victoria de la UNO, y la espera de Doña Violeta hasta la mañana siguiente en que Daniel Ortega reconoció con más de ocho horas de retraso que el Frente Sandinista había perdido las elecciones¹³⁶. Había que

todavía, mientras discutimos la modernidad legal, cuando, en realidad, lo que hay que hacer es terminar de poner los ladrillos en el suelo y levantarlos hasta poner el techo”.

¹³⁶ Así lo describe Dionisio Marengo: “fue una sorpresa, cuando veían que salía en los resultados de la televisión, el Consejo Supremo Electoral era sandinista, todo, hasta había dos miembros independientes, que fueron reclutados casi al vuelo para darle un poco de credibilidad a ese Consejo Electoral, (...) entonces, Mariano Fiallo que es considerado un gran hombre, ecuaníme, no sabía ni lo que iba a decir, ni lo que no iba a decir, (...) y el día de las elecciones, él tenía instrucciones de que a las seis de la tarde iba a leer cuatro Juntas de Votos, se llama Junta, propiamente, la mesa electoral, cuatro urnas, (...) en cuatro urnas más aplastantemente se ganaba, la primera que llegara, porque aquí a las seis de la tarde casi no había ningún dato, cuatro si se daba bien, entonces, nosotros estábamos celebrando, pues, preparándonos para la celebración, cuando me acuerdo que aquél día que iba a ser importante, dijimos, bueno, vamos a descansar para estar listos esta noche para la fiesta, me fui a dormir una siesta (...) y a las seis o siete me desperté, puse la televisión, ¿y qué pasará?, ¿donde está todo el mundo?, no, es que está atrasado, no ha salido, ¿y por qué?, eso ya me produce cierta inquietud, como a las siete y algo de la noche salió Daniel, y salieron cuatro Juntas, dos que ganaba la oposición y dos que ganaba el Frente, pero con un margen muy pequeño, entonces, yo dije, esto es raro, y me fui a la casa de campaña, ya habían comenzado a llegar las noticias, (...) me acuerdo que estaban sacando a la esposa del presidente Carter que estaba en una mesa, estaba llorando, no sé si del susto o de la emoción, lloraba, se fue William Ramírez a decir que estábamos perdiendo, que la cosa estaba fea, y yo llamé a Daniel Ortega y le dije: “mirá, a las nueve o nueve y media están así los resultados”, y llegamos al centro de cómputo, entramos en el centro de cómputo, y me acuerdo que le dice él al técnico que estaba a cargo de eso, yo veía como platicaban, entonces, le dice: “¿ya vas a cerrar?”, “no”, me dice, “todavía no tenemos todos los datos de la muestra”, eran como 700 mesas, “¿la podés cerrar?”, bueno, “la podés cerrar con lo que tengo”, “todavía no es válida”, “cerrala ya”, entonces, cortan, ¿verdad?, entonces, en ese momento, cuando vemos eso, me acuerdo que, en ese momento, me entró el pánico, entonces, le dije yo a Daniel Ortega: “mirá, esto se ve jodido”, (...) y dijimos, ¿qué hacemos?, porque en la casa de campaña había un montón de gente ya celebrando, y ya teníamos los tragos, y teníamos la orquesta y todo, cuando vuelve a llamar el presidente Carter, y el presidente Carter me dice: “quiero hablar con el presidente Ortega”, “no está”, le digo, “pues, dígame, por favor, que lo llamé”, “con mucho gusto”, “Daniel, llamó Carter”, vuelve a llamar, “no está”, a la tercera vez que llama él llevaba esperando un rato, las diez y media o las once de la noche, “dígame al presidente Ortega que necesito hablar con él, porque tengo datos de que el Frente está perdiendo, y lo voy a anunciar y no quiero hacerlo sin consultarlo antes con Daniel, y como siga sin poder comunicarme lo voy a anunciar sin él”, “venga, pues”, dice, entonces, llega Jimmy Carter con la señora Carter, con los observadores internacionales, y me acuerdo que le dice: “Daniel, ¿qué tal?”, y no me acuerdo exactamente de las palabras, pero el significado era algo así como: “mirá, ahorita estás triste, pero mañana ya vas a estar mejor”, y total, pues, el acuerdo a que se llega ahí es que se reconoce eso, que reconocen el triunfo de Doña Violeta, pero que nadie va a decir nada hasta las seis de la mañana, que ella se compromete también a no declararse victoriosa hasta que el Frente reconoce a

aceptar el resultado electoral, ya que la única forma de subsistir del FSLN era la de transformarse en un partido político que pudiese alcanzar de nuevo el poder a través de la competencia legítima por el voto en las urnas. Esto implicaba un aprendizaje estratégico de la presencia institucional del Frente en la estructura de los poderes públicos, con objeto de garantizar su acceso al poder político en el futuro. Resulta ilustrativa la necesidad de hacerse con los resortes de la legalidad, incluida las reformas a la Constitución Política, para recuperar el control partidario en los espacios de poder perdidos.

Se puede registrar el *cleavage* entre el discurso de signo modernizante y comprometido con el nuevo régimen democrático elaborado por los miembros de MRS¹³⁷, que constituyen la porción mayoritaria de la bancada del FSLN en el órgano legislativo que apoyó el programa de reformas constitucionales de 1995; y otro discurso dentro del sandinismo oficial del FSLN, vinculado al liderazgo de Daniel Ortega, que revela un interés en las reformas constitucionales más centrado en el control estratégico de las instituciones del Estado, como instrumento de poder político. En este último ámbito, se incluye la referencia del ex-alcalde Dionisio Marengo, que sería posteriormente uno de los delegados del FSLN en las negociaciones de 1999/2000 entre Daniel Ortega y el presidente Arnoldo Alemán. Su discurso refleja muy bien como tras la derrota electoral de febrero de 1990 empieza a forjarse la percepción del Frente Sandinista sobre la necesidad de tener presencia en las instituciones para garantizar un futuro éxito electoral¹³⁸.

Si se analiza cualitativamente el discurso de las entrevistas realizadas a los miembros de otros partidos de la oposición liberal, como el PLC, el PLI, o la formación “Vamos con Eduardo” liderada por Eduardo Montealegre, se comprueba la existencia de argumentos más críticos respecto de los factores que explican el fracaso electoral del FSLN en febrero de 1990. El primer aspecto diferencial es la identificación de las elecciones de 1990 como el verdadero origen de la democracia nicaragüense, su carácter fundacional, después de una década de revolución sandinista, cuyo modelo hegemónico había perdido la batalla del financiamiento externo después de la guerra fría. La advertencia de que se había producido un cambio provenía más bien de los actores externos, por cuanto el fracaso económico del régimen revolucionario había firmado su acta de clausura a pesar de la victoria militar sobre la “contra”¹³⁹.

las seis de la mañana, que es el famoso discurso donde Daniel reconoce que perdimos, y el discurso de “vamos a gobernar desde abajo”, lo dice como uno o dos días después ante una Asamblea partidaria sandinista que ya vamos a ver qué hacemos, y él dijo: “vamos a gobernar desde abajo”, pero esa es una expresión, pues, que significa, no importa que nos hayan derrotado, vamos a seguir en la lucha, pero no era una cosa que si perdía íbamos a rebelarnos”.

¹³⁷ Los miembros de la bancada del FSLN que apoyaron mayoritariamente las reformas constitucionales de 1995 bajo el liderazgo de Sergio Ramírez formaron tras la escisión del FSLN en ese mismo año el partido Movimiento Renovador Sandinista (MRS).

¹³⁸ Así continúa Dionisio Marengo: “(...) luego vino la derrota del Frente en el año 90, y ahí es donde comienzan a moverse las opciones de ir reformando la Constitución, diría yo, la primera Constitución que tuve en mi vida, que yo recuerdo que ya se discutían artículos, conceptos, capítulos, diferentes facetas de la sociedad, cuando nosotros, yo soy del Frente Sandinista, estamos en la oposición durante dieciséis años, en ese momento es cuando comenzamos a trabajar para ver cómo hacer para recuperar terreno en ese campo jurídico, en ese andamiaje, digamos, en esa estructura legal, y, realmente, el interés es, básicamente, allanar procesos y pasos que permitan al Frente recuperar el poder por la vía electoral, entonces, la primera cosa que nos encontramos era que, en el Consejo Electoral, el Frente no tenía un solo representante, por lo menos lo que yo recuerdo, (...) esa es mi opinión, y eso se lo compartí a Daniel Ortega, que mientras el Frente no tuviera por lo menos una persona en el Tribunal Electoral, éste no iba a ganar una elección, entonces, ahí comenzó la discusión (...)”.

¹³⁹ Como advierte el diputado del PLC Francisco Aguirre: “(...) al acabar la guerra fría aquellos países que habían sido peones (...) comienzan a perder sus patrones, por llamarlo así, internacionales, pero los primeros que perdieron a esos amos, a esos patrones, a esas metrópolis, fueron justamente los países que habían abrazado en tierra propia el marxismo-leninismo con los gobiernos totalitarios, en el caso de Centroamérica, principalmente, Nicaragua, pero Daniel Ortega, como todo gobernante, porque nunca te voy a hablar del sandinismo como un

La sospecha de una derrota electoral del Frente no era tan clara ni siquiera para los expertos en consultoría internacional, según el discurso de otros entrevistados. El uso de la metáfora del “güegüense”, como expresión de la cultura nacional que explica esta contradicción en la tendencia del voto durante el proceso electoral de 1990, connota positivamente esta dualidad entre la intención y el resultado de la acción del pueblo de Nicaragua, que ha tomado la decisión adecuada ante las diferentes coyunturas de su historia política reciente: la de la lucha armada contra la dictadura somocista en 1979 y la del sufragio universal a favor de la paz en las elecciones de 1990¹⁴⁰.

En una línea de discurso que reconoce lo imprevisible de los resultados electorales de febrero de 1990 se expresa el diputado del PLI Indalecio Rodríguez: “(...) en las elecciones del 90 (...) pese a todos los pronósticos, a todos los estudios de todos los organismos con mayor conocimiento del tema este, a nivel no sólo de Nicaragua sino de, prácticamente, todo el occidente, “harvardianos”, “oxfordianos”, todos pasaron por aquí diciendo el triunfo del Frente, sin embargo, a la hora de las verdades, cuando llega el proceso de votación, fue un mar que se desató de gente votando en contra del Frente (...) y esto los golpeó a ellos de tal manera que intentaron no entregar el poder, ¿verdad?, no reconocer el triunfo de la oposición, y ahí fue donde intervinieron los negociadores, tú sabes que ahí andaba metido el grupo de Contadora, que estaba representado, pues, por Venezuela, por Panamá, por Colombia, había dos países europeos, que estaban muy comprometidos, como es el caso de España (...) y de Francia, que si no se da la entrega del poder estaban dispuestos a respaldar, vía fuerza, que se hiciese el cambio, y esa fue la gran oportunidad que se perdió en Nicaragua para haber limpiado esto para siempre, no hubo tal 38%, sino que a ese 38% llegaron en la negociación que hicieron para que aquellos aceptaran entregar el poder, es decir, es cuando se sacaron la famosa frase, que todavía la manejan, de “gobernar desde abajo” (...) claro que con todas las estructuras que ellos tenían, el Ejército y demás, cuántas guerras hubo porque no les dejaban gobernar (...) y el “Gordo”¹⁴¹ cuando llega a la presidencia en el 97 sigue metido en el mismo fuego, y dicen: “no, esto lo vamos a arreglar fácil, esto es fácil, tranquilos” (...).”

En la radicalidad ideológica del discurso se destacan dos aspectos de interés: primero, el señalamiento de que hubo un fraude electoral sobre el resultado final de las elecciones de 1990 no es un dato objetivo, y tampoco se ajusta a la realidad, debido a la extrema vigilancia de los comicios para garantizar su transparencia a cargo de los observadores nacionales e

problema, te voy a hablar de Daniel Ortega como el problema para la democracia, la reconciliación nacional, la transparencia y la gobernabilidad, el Estado de Derecho, todas esas cuestiones que nosotros vinculamos con lo que yo llamo las democracias liberales del mundo, también Ortega vivía en una cápsula, él era un hombre que viajaba a dar las grandes conferencias en los países no alineados, y era recibido como un rey, era un hombre que a pesar de ser relativamente joven llenaba un espacio considerable en el elenco, digamos, de las personas conocidas mundialmente, y Daniel no comprendía la magnitud del, ¿cómo te diría yo?, del desgaste que había tenido el Frente Sandinista durante la década de los 80, por el mal manejo de la economía, por el mal manejo de la paz que se dio inmediatamente después del derrocamiento de la dictadura somocista, (...) Entonces, Daniel acepta controlando a todas las palancas del poder del país, él acepta ir a una contienda electoral, nunca imaginándose él y me atrevería a decir nunca imaginándose la mayoría de los nicaragüenses, que podría perder Daniel y podría perder el Frente Sandinista, era inconcebible para la vasta mayoría de los nicaragüenses, (...) pero no para una minoría, pongámoslo así, de extranjeros, que seguía muy de cerca lo que ocurría en Nicaragua, y que veían o percibían el desgaste de ese poder”.

¹⁴⁰ Como explica el ex-director de la Policía Nacional Fernando Caldera: “lo que dice el “güegüense”, en esencia, es decir una cosa y actuar de otra forma, ¿no?, entonces, dicen que el pueblo nicaragüense es “güegüense”, que en las elecciones del 90 se manifestó sandinista y votó contra el sandinismo, (...) yo no creo eso, yo creo más bien que el pueblo nicaragüense en los últimos veinte, treinta, cuarenta años de su historia, ha hecho lo que tenía que hacer en el momento preciso de acuerdo a las circunstancias y oportunidades que se le han dado, el uno fue un derrocamiento violento, ¿verdad?, y en el otro fue mediante el voto, ¿verdad?, yo manejo el optimismo”.

¹⁴¹ Referencia coloquial al presidente Arnoldo Alemán.

internacionales¹⁴². El FSLN obtuvo treinta y ocho diputados con representación en la Asamblea Nacional y un porcentaje de votos en torno al 41% del total que no fue el fruto de ninguna negociación post-electoral. En segundo término, la presión internacional favorable a la transición a un régimen democrático constituía un factor disuasorio ante cualquier intento por parte del Frente de no aceptar los resultados definitivos de la votación. En todo caso, ya fuese por la presión negociadora de los actores internacionales que favorecieron el éxito de los procesos de paz, o bien por el agotamiento económico del régimen sandinista debido a la falta de aliados externos, la entrega del poder tras la victoria electoral de la UNO no fue el producto de un libre compromiso con la democracia, según el discurso de la oposición liberal, sino una decisión impuesta desde afuera. Otro aspecto de interés es la percepción del FSLN como un factor de crisis e ingobernabilidad en Nicaragua que ha dado fuertes dolores de cabeza a los sucesivos gobiernos de derecha, que se han visto obligados a pactar con el FSLN para desarrollar su agenda política en un contexto de paz social. Las contrapartidas institucionales favorables al Frente en el curso de los procesos negociadores de 1990 será una de las críticas repetidas por los sectores más duros del liberalismo, que ya acusan a Doña Violeta de pactar con un partido desleal a la institucionalidad democrática antes del famoso Pacto de 2000 entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán.

El recambio democrático de las elites sandinistas tras la derrota electoral de 1990 se produjo pacíficamente, pero sobre la base de exigencias mutuas que derivaron en una concertación estratégica del proceso de transición política: los “perdedores” no podían continuar con el régimen revolucionario debido a la presión internacional y económica sobre la firma de los procesos de paz y la transformación democrática en 1990; y los “ganadores” no tenían más remedio que contar con la oposición sandinista para evitar salidas extra-sistema que pusiesen en peligro el éxito de la democratización. Para unos y otros no había más opción que la de negociar.¹⁴³

Cuando la nueva presidenta se dispuso a purgar el sistema político de la presencia sandinista se encontró con las manos atadas, y con un actor como el FSLN dotado de mejores recursos para condicionar al nuevo Ejecutivo mediante el “rol moderador” del Ejército, que al tiempo que contenía las demandas de polarización política era la institución encargada de asegurar el éxito de la transición nicaragüense sin retrocesos a la violencia armada. Asistimos a un modelo estratégico de entrega gradual del poder en el que las elites sandinistas y no sandinistas se

¹⁴² Como advierte Rosa Marina Zelaya, Magistrada del CSE de aquella época: “(...) el 25 de febrero de 1990, donde sí hubo una elección muy observada por las Naciones Unidas, por la OEA, por la Unión Europea, es decir, hubo un contexto enorme de observación como nunca en la historia de Nicaragua (...)”.

¹⁴³ Así lo expresa Antonio Lacayo, destacando la participación del general Humberto Ortega en la transición democrática: “(...) porque quiere ayudar con las Fuerzas Armadas al proceso que viene, la reacción de él es: “yo me siento contento con que ustedes hayan ganado”, léete mi libro, entonces, yo le digo: “bueno, ¿vos querés ayudar?, ayudá, pues”, que me voy a poner yo, Humberto Ortega, ¿quién venía ahí detrás?, otro sandinista, y después otro, si todos eran sandinistas, ¿no?, entonces, yo con Daniel nunca pacté, nunca, es decir, claro, él armó, tan pronto como subió Doña Violeta, armó unas asonadas y unas cosas, pero ahí eran más bien por concesiones sindicales a los empleados públicos, nada, digamos, de carácter político, la concertación que nosotros hicimos no fue con Daniel, jamás me junté con Daniel, era con los sindicatos sandinistas, con la UNAC, que eran los productores sandinistas, y los productores del COSEP y los sindicatos que les llamaban democráticos, en un concepto sueco de gobierno, sectores empresariales y sectores laborales, Daniel, obviamente, siempre quería sacar sus cositas, ¿no?, pero así, digamos, el pacto, en el sentido de repartir el poder formal, institucional, jamás, jamás, eso arranca con Alemán (...), y cuando Humberto Ortega reacciona, pues, al triunfo nuestro de una forma, absolutamente, madura, ¿verdad?, y queriendo él contribuir, hombre, es importante que esta institución se sienta que pueda ser parte de este proceso (...)”.

comprometían a consolidar el nuevo régimen pluralista aún con las desavenencias personales entre sus líderes¹⁴⁴.

Sin embargo, otras voces críticas del discurso responsabilizan a Antonio Lacayo de haber iniciado la estrategia “pactista” que se prolongaría después durante el gobierno de Arnoldo Alemán (1997-2001)¹⁴⁵. Los sectores más radicales del anti-sandinismo, que responsabilizan al Ejecutivo de Violeta Chamorro de negociar con el FSLN las contrapartidas políticas y económicas de la transición en 1990, también coexisten con otro discurso que justifica la moderación y el diálogo como premisas del pacto transicional en un contexto de fuertes amenazas a la paz y la consolidación de la democracia en Nicaragua. En este punto, hay que advertir la calidad de los líderes que pactan y su cuadro de intereses específicos para diferenciar la coyuntura negociadora del gobierno de Doña Violeta del posterior pacto entre Arnoldo Alemán y Daniel Ortega en el año 2000¹⁴⁶.

Por otro lado, hay que distinguir el pacto que tiene lugar en el contexto institucional del traspaso de poderes entre la cúpula del FSLN y la delegación del nuevo gobierno de Violeta

¹⁴⁴ Y lo describe el investigador Roberto Cajina: “(...) el Ejército mira tuvo una etapa de gran protagonismo político con Humberto (...) el rol de Humberto fue fundamental para la preservación del gobierno de Doña Violeta, a pesar de existir una relación de amor-odio personal entre Doña Violeta y Humberto, mira, Doña Violeta no quería que Humberto fuera ni Ministro de Defensa ni Comandante en Jefe del Ejército, porque tenía varios sombreros, además de miembro de la Dirección Nacional, Jefe Nacional de las Milicias, etc., (...) además, digamos, Humberto Ortega, derrotado Daniel Ortega, la presencia más visible en el gobierno de Doña Violeta del sandinismo derrotado era él, ella tuvo una reunión con Humberto y fue acompañada de otra gente, le invitó a dejar el ente, y él dijo que no, y no por capricho, había una legislación (...) lo que llamamos la “piñata jurídica”, fue hecha entre la derrota y la toma de posesión de Doña Violeta, y Doña Violeta no podía quitar por sí sola al Comandante en Jefe del Ejército, no lo nombró Ministro de Defensa, asumió ella el Ministerio de Defensa, pero no lo pudo remover de la jefatura del Ejército, en esa época, en esa relación amor-odio, Doña Violeta como un insulto, pero así, bastante despectivo, se refería a Humberto Ortega como el “hombre ese”, y Humberto Ortega le decía “la vieja”, es decir, pero los dos se necesitaban, Doña Violeta para continuar gobernando, aunque ella no estaba muy consciente de eso, quien estaba consciente era Antonio Lacayo, su ministro de la presidencia, y por eso él es el quien funciona, realmente, como Ministro de Defensa, aunque Doña Violeta tiene el nombramiento, pero el Ministro en funciones es él, Antonio Lacayo, y Humberto Ortega necesitaba al gobierno de Doña Violeta para legitimarse como el Jefe de las Fuerzas Armadas del Estado nicaragüense, y sortear el alto grado de polarización que había, demandas de abolición del Ejército y sustituir al Ejército por la Contra, (...) cualquiera tiene que reconocer que el rol protagónico de Humberto Ortega en este negocio de la transición política, te caiga bien, te caiga mal, (...) su liderazgo es vital, es determinante, querrás o no, entonces, fue el gobierno de Doña Violeta y comenzó un proceso de reconversión de la defensa en Nicaragua hasta dejar a un Ejército profesional, apolítico, apartidista, un Ejército que es el que tenemos ahora, (...) ese rol moderador, por ejemplo, Antonio Lacayo estaba claro que sin el Ejército esto hubiera sido, es decir, no dura un año Doña Violeta en el gobierno (...)”.

¹⁴⁵ Como añade el periodista Roger Guevara: “(...) además ha habido una complicidad del yerno de Violeta, Antonio Lacayo, con el Frente Sandinista, complicidad, puesto que él era el primer partidario de mantener al hermano de Daniel Ortega en el eje de la jefatura del Ejército, a pesar de que tenía todo el nuevo gobierno en contra, complicidad por hacer la gran cantidad de negocios y acuerdos económicos con el Frente Sandinista, o sea, quien le da vida al sandinismo desde abajo es Antonio Lacayo. (...) tampoco había que darle tantas posibilidades y tantos negocios y tantas concesiones, es decir, que hace que se mantenga, y luego, por supuesto, cuando viene después Alemán, (...) continua el proceso de apertura y de negociación (...)”.

¹⁴⁶ Como observa el investigador Roberto Cajina: “(...) Humberto Ortega sí tiene esa visión estratégica, y, por ejemplo, Humberto Ortega está claro que Nicaragua mientras esté polarizada, antes entre liberales y conservadores, ahora entre sandinistas y anti-sandinistas, no va a funcionar, hay un desequilibrio, es inviable, y, entonces, Humberto se apunta al centro, ¿ya?, y se ha convertido, como predicando en el desierto, por un centro político en Nicaragua, por una concertación política en Nicaragua, y, de hecho, si Humberto Ortega no hubiera presidido la Comisión negociadora del Frente Sandinista con el nuevo gobierno, que llegaron a la suscripción de los acuerdos de transición, a ver, si hubiera sido Tomás Borge eso no se hubiera logrado nunca, por decir alguien, o cualquier otro miembro de la Dirección Nacional del Frente en esa época, entonces, creo que sí, Humberto tiene un poco más de visión estratégica, porque Daniel es ciego totalmente, éste ni siquiera es miope, es ciego, ¿verdad? (...)”.

Chamorro, del consenso pluripartidista que se produce en el órgano legislativo para aprobar la Ley No. 192 de Reforma Parcial de la Constitución de 1995. El pacto constitucional no será completo hasta la firma de la *Ley Marco No. 199 para la Implementación de las Reformas Constitucionales* por la cual el Ejecutivo de Doña Violeta aceptó finalmente las reformas del 95, postergando su entrada en vigor hasta el siguiente gobierno.

El conflicto por los espacios de poder se produce en dos ámbitos institucionales: el Ejecutivo y el Legislativo. El primero conlleva la instrumentación de los pactos con el sandinismo necesarios para la estabilidad política del régimen democrático y las garantías de paz social al desarrollo de la transición en 1990. El segundo implica la negociación parlamentaria de las reformas constitucionales entre los sectores escindidos del FSLN y la UNO, respectivamente, que gravitan su poder en las bancadas del órgano legislativo, enarbolando la bandera de los cambios jurídicos necesarios para reequilibrar la estructura de los poderes del Estado¹⁴⁷.

La necesidad del FSLN de acogerse al plan de paz propuesto por el presidente costarricense Óscar Arias es apuntada por el entonces ministro de la Presidencia Antonio Lacayo, que defiende la vigencia del texto constitucional de 1987 como marco jurídico del nuevo régimen democrático, cuyos resultados, a su juicio, son radicalmente opuestos. De forma que la misma Constitución sirve de marco regulatorio de dos modelos distintos de organizar las relaciones políticas y económicas en la sociedad nicaragüense: de la guerra “*revolucionaria*” a la paz “*liberal*”, de la dictadura “*sandinista*” a la democracia “*pluripartidista*”, del “*Estado*” y su modelo de economía mixta, arruinado y colapsado, al “*mercado*” global como factor de desarrollo nacional. Hay un contenido falaz en su percepción, por razones ideológicas, principalmente, ya que se obvia el hecho agravante de la guerra y el bloqueo económico externo, como factores de desgaste del proyecto revolucionario, que tuvo sus aciertos a pesar de los errores, que contribuyeron, sin duda, a amortiguar los réditos positivos del régimen del FSLN, definido por la oposición anti-sandinista como un modelo totalitario amparado en la victoria militar de un partido, que se aferró al poder de manera hegemónica, y suprimió las bases de un auténtico gobierno democrático¹⁴⁸.

La Constitución de 1987 como referente jurídico del proceso de transición en 1990 es evaluada por uno de los actores fundamentales del proceso negociador del nuevo gobierno de la UNO con el Frente Sandinista. Antonio Lacayo expresa su respaldo hacia unas normas constitucionales que garantizaban la organización del Poder Ejecutivo como auténtico soporte

¹⁴⁷ En estos términos, hay que entender la afirmación de Mauricio Zúñiga sobre la “transición pactada” nicaragüense: “(...) *es importante acotar que la transición en Nicaragua también ha sido pactada, y estos pactos políticos entre el FSLN y el partido liberal o la UNO, en su momento, o cualquier otra alianza, dividiendo el país entre sandinistas y no sandinistas, ha llevado o se ha traducido en reformas constitucionales, de tal manera que al día de hoy la misma Constitución de 1987 es la que rige, pero gran parte de esa Constitución ha sido reformada a tal punto que podríamos decir que la primera coalición o acuerdo político para superar una gran crisis de enfrentamiento entre el sector sandinista y el no sandinista (...) se da en el año 95 con las reformas constitucionales (...)*”.

¹⁴⁸ Como añade el ex-Ministro Lacayo: “(...) *cuando por razones de un agotamiento económico, de una guerra entre contras y sandinistas, unos financiados por Estados Unidos, otros financiados por la Unión Soviética, Nicaragua llega, prácticamente, a postrarse, y los sandinistas encuentran un poco de salida en el Plan de Esquipulas del presidente Óscar Arias, y dicen, vamos a parar la guerra o vamos a ofrecer unas elecciones libres, pues, que es lo que dice Óscar Arias que hay que hacer, como las vamos a ganar porque nosotros somos populares, porque el pueblo está con nosotros, porque estamos a favor de los pobres y los pobres son la mayoría de este país, entonces, hagamos, pues, unas elecciones, hacen unas elecciones y las pierden, ¿por qué?, porque el pueblo no quería eso, es más, nunca lo quiso, el pueblo nunca estuvo a favor de una, diríamos, si de la revolución en cuanto a tumbar a la dictadura, pero no con la revolución en cuanto la revolución era que nueve señores decidieran por todos nosotros, como eran los nueve comandantes de la Dirección Nacional (...)*”.

institucional de la acción de gobierno. Éste será uno de los argumentos de la presidenta Chamorro y su círculo más próximo de colaboradores frente a las nuevas propuestas de reforma constitucional de 1995. Como indica el propio Lacayo: “(...) *ahí entra un gobierno democrático, que es el gobierno de Doña Violeta de Chamorro, que comienza a gobernar con esa Constitución, y el país, curiosamente, con la misma Constitución sandinista pasa de la guerra a la paz, pasa del totalitarismo a las libertades públicas y a la democracia, y pasa de una economía (...) endeudada hasta la coronilla, a una economía de mercado en crecimiento, con la misma Constitución, lo que te quiero decir con eso es que las constituciones aquí no valen, porque no puede ser que con la misma Constitución se hayan obtenido dos resultados tan opuestos como lo que significaba el sandinismo, sobre todo en los últimos tres años, con la Constitución ya en vigencia, y lo que significó el gobierno de Doña Violeta con la misma Constitución, ¿por qué no sirve?, porque la Constitución en tiempos del sandinismo, pues, no se aplicaba*”.

Ya he advertido que el enfoque sesgado del discurso de Lacayo sobre la aplicación de la misma Constitución en distintos regímenes políticos, el revolucionario de los 80 y el democrático de los 90, ignoraba otros factores que explican tanto la guerra como la paz, además de la desigual coyuntura internacional que tiene lugar en ambos periodos¹⁴⁹. Pero es clave la diferenciación que realiza entre la fuente de legitimidad que caracteriza al ejercicio del poder presidencial en el caso del régimen sandinista, cuyo origen es militar tras el triunfo revolucionario de 1979, mientras que la presidencia del Ejecutivo electo en 1990 es obtenida por sufragio universal. El ex-ministro Lacayo destaca además los niveles de polarización existentes en un país que aún no había abandonado las armas, y entendía los resultados de la contienda electoral como una revancha de los sectores liberales más agraviados por la política sandinista de los 80, según los rasgos de una cultura política formada históricamente en valores contrarios a la tolerancia y el diálogo democráticos: “(...) *cuando ganó Doña Violeta, mucha gente del lado nuestro, le pedía a Doña Violeta que actuara con el sandinismo en la misma forma en que el sandinismo había actuado con nosotros, es decir, que los echara presos, que les quitara determinadas propiedades*¹⁵⁰, *es decir, la gente pedía que el ciclo siguiera, por cultura política*”.

El compromiso del nuevo gobierno de respetar la Constitución para transformar el país desde la obediencia a las leyes hacía necesaria la convivencia institucional con los resortes del antiguo régimen sandinista, que no podían desaparecer de inmediato, como sucedió con la estructura

¹⁴⁹ La desigual correlación de fuerzas en el escenario internacional, especialmente, el fin del conflicto bipolar Este-Oeste y la expansión de la ola democratizadora en la mayor parte de los regímenes políticos de América Latina, aparece otra vez como factor explicativo de la aceptación de la paz democrática en 1990 por parte de los actores de la política nicaragüense, según la investigadora Azahalea Solís: “(...) *en ese momento, estaba en cuestión la sobrevivencia, (...) y la sobrevivencia entendida en total, ¿verdad? ¿Qué había pasado?, se pierde la revolución e, inmediatamente, la gente que gana, que es la gente de la UNO cree que se va a repetir lo mismo que se repitió en el 79, o sea, es una cuestión absurda, porque en el 79 hubo una revolución, en el 90 hay un proceso electoral, ¿verdad?, en el 79 había una correlación política en el mundo distinta a la que hay en el 90, ya ha caído el Muro de Berlín, (...) entonces, ya es otra la cuestión, en el 79 todavía la presencia de las dictaduras militares (...) estaba en la piel de la ciudadanía latinoamericana, en el 90 ya han venido procesos democráticos, ¿verdad?, ya se ha probado el jugo de las elecciones, entonces, es absurdo lo que ellos estaban planteando, pero tenían ese planteamiento, yo escuché una vez a una persona, Don Roberto Ferrey, que era dirigente de la Contra, que dijo: “nosotros hubiéramos querido que (...) al amanecer del 25 de abril no amaneciera ningún sandinista”, fue cuando se dio el cambio de gobierno, y Daniel Ortega entrega el poder a Doña Violeta, lo dijo sin ningún rubor, creo que ahora sería muy difícil que lo dijera, porque también ha habido cambios, del 90 al 2009 han cambiado, pero lo dijo sin ningún rubor (...)”.*

¹⁵⁰ La devolución de las propiedades confiscadas a sus antiguos propietarios fue uno de los ejes más conflictivos de la negociación entre el Frente Sandinista y el gobierno entrante de Doña Violeta en 1990. Esta cuestión era indispensable a ojos del FSLN para obtener el apoyo de las bases sandinistas después del fracaso en las urnas.

jurídica, institucional y militar del somocismo abolida por completo tras la victoria revolucionaria en 1979. La Constitución de 1987 será el marco jurídico de este proceso ambivalente de continuidad y cambio durante los primeros años 90, haciendo equilibrios sobre la delgada línea que separaba la guerra de la paz, cuyo objetivo último había que mantener a toda costa, siendo el texto constitucional una herramienta privilegiada del nuevo consenso nacional. Así, concluye Antonio Lacayo: “(...) cuando los sandinistas ven que esta institución queda intacta, ¡hombre!, van a tener la confianza de que no va a ser lo que pasó con Somoza, pues, que cuando Somoza cae, ¿verdad?, la Guardia Nacional cae, y todos los somocistas tienen que esconderse como cucarachas, eso hubiera provocado que el sandinismo o parte del sandinismo hubiera vuelto a las armas en contra de nosotros, ¡hombre!, pero si el Ejército iba a estar ahí¹⁵¹, ¿cómo va a hacer Doña Violeta para echar preso a cualquiera?, entonces, ya la gente dijo: “no, me quedo tranquilo”, y los sandinistas se fueron a sus casas, miles de policías, de gente de los ministerios, se fue a su casa y a buscar trabajo, ¿verdad?¹⁵²”.

Las observaciones de Antonio Lacayo responden al espíritu del PTPE firmado en marzo de 1990 apenas unas semanas después de las elecciones. El acuerdo tenía como objetivo ofrecer garantías institucionales al encauzamiento pacífico de las transformaciones que la Nicaragua de post-guerra debía afrontar con éxito para salir adelante sin retrocesos militares¹⁵³. La transición nicaragüense fue negociada porque la derrota de los sandinistas había sido electoral no militar, y este hecho obligaba al nuevo Ejecutivo de la UNO a consensuar con el FSLN el camino que se iba a seguir a partir de 1990. Este mismo proceso tenía un carácter inédito en la historia reciente de Nicaragua, como advierte Close: “los políticos nicaragüenses estaban por aprender una nueva habilidad” (2005: 79). Era algo más que la “buena voluntad” de Doña Violeta y los miembros del gabinete presidencial lo que explica la estrategia del acuerdo intra-elites entre ambas delegaciones, que se formalizó después en la firma del PTPE¹⁵⁴. El cómo se gesta la matriz de los

¹⁵¹ La institucionalización de las Fuerzas Armadas y la Policía mediante su regulación por ley, cumpliendo con la función constitucional de su naturaleza profesional, apartidaria y apolítica, según los artículos 93 y 94 de la Constitución reformada en 1995, ponía un freno a la tradición nicaragüense de mantener el control sobre las fuerzas militares y policiales por parte de las élites gubernamentales desde la formación de la Guardia Nacional bajo el mando de Luís Somoza García en 1933. Así lo expresa el diputado del PLC Francisco Aguirre Sacasa: “(...) en el periodo de finales del 96, cuando están las elecciones se dan dos cosas bien importantes en nuestro país, primero, se profesionaliza en Ejército y por primera vez en la historia de nuestro país el Ejército Nacional es un Ejército nacional de los nicaragüenses y no un Ejército afiliado a un partido, y por otro lado, se profesionaliza también la Policía, entonces, eso es importantísimo porque se empieza a crear la institucionalidad, la independencia en dos instituciones, que en nuestro país, normalmente, han sido una, y que han sido la palanca principal del poder”.

¹⁵² Así, concluye Lacayo: “(...) porque no se sintieron amenazados, porque vieron que el Ejército era el mismo, y la Policía era la misma, pero estas instituciones entendieron, “señores, se acabó eso de la revolución, aquí vamos a hacer lo que diga la Constitución, la que ustedes hicieron, yo no la hice, aquí lo que dice es esto y esto, que el presidente de la República es el Jefe de las Fuerzas Armadas, ¿estamos de acuerdo?”, “sí, estamos de acuerdo”, “OK, perfecto, entonces, obediencia al presidente, vámonos por el camino de las leyes”, y este país comenzó, y pasó de la guerra a la paz en cuestión de dos meses”.

¹⁵³ En estos términos, concluye Rafael Córdova del Partido Conservador: “Doña Violeta era más dura, no tranzaba, no estaba negociando, no estaba comercializando, pero hubo un convenio de transición, ¿verdad?, que se hizo entre Antonio Lacayo, Humberto Ortega y el gabinete, pues, o íbamos a tener un Beirut aquí, íbamos a dividir al país, y los de un lado y los del otro lado, ahora la decisión era ver si se hacía una transición para que el país quedara unitario y no se desglosara en dos pedazos, o en tres pedazos, ¡qué se yo!, entonces, que no pasara encima de los perdedores y los acabara a los sandinistas, pues”. Como dice David Close: “si Doña Violeta les daba un papel importante en las conversaciones a los francamente anti-sandinistas enfrentaría el espectro del fracaso, abandono y posiblemente hasta el conflicto armado. Sin embargo, si ella los marginaba arriesgaba la creación de una oposición intransigente dentro de su propio partido. Ella escogió este último camino” (2005: 79).

¹⁵⁴ Como añade René Herrera: “(...) se trata de una transición negociada en varios niveles, incluido el de la negociación entre las fuerzas militarmente opuestas con amplio patrocinio internacional” (1994: 22).

acuerdos que vertebran la transición nicaragüense, *cuáles* son sus resultados políticos, y su reflejo en los cambios a la Constitución son aspectos de gran interés en el análisis¹⁵⁵.

El acuerdo entre los sectores moderados de las elites sandinistas y anti-sandinistas de no tensar al máximo la difícil coyuntura de la transición, a pesar de la conflictividad social, el polémico debate sobre las reformas institucionales pendientes, el desarme incompleto de las antiguas fuerzas militares, y el bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, tenía como objetivo mantener el paraguas jurídico de la Constitución de 1987, como único referente del pacto transicional, y evitar cualquier tentación de salirse de la legalidad vigente para dirimir los problemas políticos. Como sostiene Elvira Cuadra: “(...) *mira, hay una cosa interesante, y es que, a raíz del pacto de transición en el año 90, hay como un acuerdo tácito, (...) un acuerdo implícito entre las diferentes fuerzas políticas del país de no romper definitivamente, qué diríamos, el orden constitucional, de no romperlo, ¿verdad?*”.

En el proceso electoral de 1990 el pueblo de Nicaragua descubrió que con el voto podía generar importantes cambios en el sistema político y en la sociedad misma¹⁵⁶. La hipótesis que explica los altos niveles de participación electoral que hoy persisten a pesar de los déficits de la democracia nicaragüense es, precisamente, este amplio respaldo popular al instrumento del voto en los procesos que sirven para dirimir el poder frente a los graves episodios de violencia que han caracterizado a su historia política reciente. Como observa el sociólogo Manuel Ortega Hegg: “(...) *durante el período revolucionario hubo todo un sector de nicaragüenses aliados a los Estados Unidos que quisieron por la vía de la fuerza tumbar a un gobierno, y era el gobierno revolucionario, y aquí tuvimos la guerra de la década de los 80, ¿qué se demostró?, que pasaron años de una lucha armada queriendo tumbar a un gobierno y no se pudo, pero vinieron las elecciones del 90 y con el voto la gente cambió el gobierno, que parecía inamovible, porque no se había podido mover por la fuerza militar, (...) a partir de la experiencia del 90 la gente aprendió que tenía un arma extraordinaria y poderosa en la mano, que era su voto (...)*¹⁵⁷”.

¹⁵⁵ En este punto, afirma el ex-ministro de la Presidencia Antonio Lacayo: “(...) *yo no negocié con Daniel, mira que curioso, yo negocié con Humberto Ortega, lo que se llamó el Protocolo de Transición. (...) Él fue por parte del sandinismo, y yo fui por parte del nuevo gobierno, y ahí, ¿qué es lo que nace de eso?, nace la institucionalidad del Ejército, es la institución más elevada hoy día ante el público, y, en ese momento, era la peor, yo no pacto con Daniel. (...) son diferentes, es decir, Humberto, en mi opinión, sentía un compromiso con una revolución que produjera algún resultado, ¿verdad?, después de diez años aquello no producía nada, es decir, Nicaragua en el año 90 es más pobre que en el año 79, todo lo demás son buenas intenciones, que yo quiero a los pobres, sí, pero, bueno, ¿cuántos pobres hay?, ¿más que antes?, pues, te jodiste, y Humberto, entonces, cuando gana Doña Violeta él se pliega con nosotros. (...) Pero, primero le dice a Doña Violeta que no quiere abandonar las Fuerzas Armadas, cuando ella le reclama al principio*”.

¹⁵⁶ La alternancia política por medios pacíficos se produce en esas elecciones del 25 de febrero, que constituyen un punto de partida sin precedentes en la historia de la democracia nicaragüense. Como advierte la ex-diputada de MRS Dora María Téllez: “(...) *el proceso de democratización tiene que ver simplemente con elecciones, con que haya elecciones, y que haya elecciones competitivas, y además el partido que tiene el poder pierda las elecciones, esta es una gran novedad en Nicaragua, la primera vez que un partido en el poder perdió las elecciones fue en el 90, ¿verdad?*”.

¹⁵⁷ Como añade Ortega Hegg en su discurso: “(...) *aún con el apoyo de la más grande potencia del mundo, que era Estados Unidos, no se había podido cambiar ese gobierno por la fuerza, pero la gente lo cambió con el voto, (...) por lo tanto, la gente, de alguna u otra manera, sigue votando porque siente que esa es la vía que ha probado, que es la vía que históricamente puede hacer los cambios en el país, que no es la violencia armada que nos dejó tanto daño en el país ¿no?, la que puede hacer esos cambios, sino que es el voto, por eso a pesar de todo lo que pasa, de la deslegitimación y la crisis del sistema político y de los partidos políticos, en particular, la gente sigue votando, porque siente que es la única salida que tiene en la mano, porque las demás lo único que pueden dar es el caos y la violencia*”.

Otro aspecto de interés en el análisis de las elecciones de 1990 es el predominio de la campaña presidencial sobre la de los diputados que integrarían la nueva Asamblea Nacional, como un rasgo institucional típico del modelo presidencial, pero más aún por la función que debía representar el presidente saliente en la dirección del proceso político acordado en las negociaciones de paz. Esta postura queda reflejada en el discurso de Antonio Lacayo, que defiende la legitimidad del mandato presidencial por estar sujeto a una elección popular directa, frente a las elecciones legislativas en las que median las listas partidarias. Hay una falacia en su razonamiento al situar la legitimidad democrática del Ejecutivo por encima de la del Legislativo, ya que existe una doble fuente de legitimidad que constituye uno de los factores del conflicto de poderes en los sistemas presidenciales frente a los parlamentarios (Linz, 1990). Pero su discurso permite ilustrar la resistencia del Ejecutivo de Doña Violeta a aceptar las reformas constitucionales de 1995 que exigían mayores atribuciones para el órgano legislativo¹⁵⁸.

En los comicios del 25 de febrero salió electa Doña Violeta y una Asamblea Nacional integrada mayoritariamente por diputados de la coalición gubernamental: la UNO. La composición del órgano parlamentario por una pluralidad de micro-partidos que realizaron las primeras reformas a la Constitución de 1987, constituye uno de rasgos característicos del gobierno de Chamorro¹⁵⁹. La multiplicidad de pequeños partidos representados en la Asamblea Nacional en 1990 aprobó la regla de votación por mayoría calificada (correspondiente a 56 votos del total de representantes de la cámara) para adoptar decisiones parlamentarias como el fruto de una negociación pluripartidista¹⁶⁰. La preeminencia del Ejecutivo tenía que reequilibrarse en

¹⁵⁸ Así continúa Lacayo: “(...) *el poder se le quitó al presidente, en la reforma del 95 se le quitó al presidente, se le despojó al pueblo, porque el único representante aquí electo por el pueblo en forma directa es el presidente, incluso, los diputados van en una plancha, (...) yo conocí diputados en el 90, de los nuestros, pues, me acuerdo, perfectamente, de un señor amigo mío, que los que íbamos con Doña Violeta a un pueblo que se llama Ciudad Darío, en un calor infernal, subiendo unas calles así empedradas, la camioneta en que iba Doña Violeta, una “Destina”, porque ella se había quebrado la pierna, se apagó, y la tuvimos que empujar entre varios para llegar a la parte plana, (...) este candidato a diputado estaba en la acera, en una acera de una casa de esas grandes ahí de pueblo, una acera alta, ¿verdad?, tomando un trago, una cerveza helada, viendo pasar la manifestación nuestra, es decir, el presidente jalando el voto, uno por uno, (...) el diputado sabía que él era cuarto en la lista nacional, hombre, yo me puedo ir a Miami durante toda la campaña y yo salgo electo, porque yo no voto aquí por un diputado, yo voto aquí por una lista, y no puedo decir éste y éste de esta otra lista, no puedo, después los diputados dicen: “nosotros representamos al pueblo”, no representan al pueblo, porque nunca nadie votó por ellos, votó por una lista cerrada”.*

¹⁵⁹ Como añade el diputado Francisco Aguirre del PLC: “(...) *en el parlamento que sale electo, la vasta mayoría de los diputados eran lo que podríamos llamar demócratas, miembros de la UNO, muchos de ellos representando a partiditos pequeñitos inconsecuentes en Nicaragua, era el “parlamento de las bisagras”, le digo yo, porque estos partiditos políticos pequeños, (...) aquí en Nicaragua, en ese entonces, como dijo Mao Tse Tum, que había que dejar que florecieran mil flores, pues, aquí en Nicaragua habían florecido no mil, pero sí veinte partidos, algunos de ellos, la vasta mayoría de ellos, lo que yo llamaría “partidos de salón”, pero estos partidos de salón podían tener dos o tres, y tuvieron, de hecho, dos o tres diputados, y si vos ves quiénes eran los presidentes en ese entonces en la Asamblea Nacional, te vas a dar cuenta que todos los de esos partidos pequeños, ninguno venía de los dos partidos que hoy en día constituyen las dos grandes corrientes políticas de nuestro país: una, es el Frente Sandinista de Liberación Nacional (...) y el otro el Partido Liberal, cuyo portabanderas es el Partido Liberal Constitucionalista, del cual soy Secretario Nacional”.*

¹⁶⁰ Y advierte el periodista Eduardo Enriquez: “(...) *los mismos señores que impulsan esta reforma, que es un diseño multipartidista o pluripartidista, ahí, hasta ese momento, no existía aparte del Frente Sandinista otro partido hegemónico, incluso, el Frente Sandinista estaba bastante débil en ese momento, pero era el partido más fuerte y la gente que había ganado las elecciones a través de una inmensa alianza de catorce partidos, que incluía desde el Partido Conservador al Partido Comunista, entonces, se decidió que iban a hacer un sistema en el cual ellos sabían que podían garantizarse una presencia por lo menos en la Asamblea Nacional, y, de esa manera, elevan ellos, por lo menos para la elección de magistrados, digamos, funcionarios importantes a un nivel de cincuenta y seis, es decir, el 60% de los diputados la elección. La visión de ellos era que no sólo el Frente Sandinista si llegaba a ganar de nuevo, o cualquier otro partido pudiera elegir únicamente, y que fuera un Estado el cual no era controlado únicamente por un sólo partido político, sino que se tuviera que tomar en cuenta la visión de las minorías, ellos*

beneficio de los demás poderes del Estado, pero este principio del constitucionalismo democrático se traducía políticamente en una competencia por los recursos institucionales entre los actores que lideraban la nueva correlación de fuerzas¹⁶¹.

En 1991 se abrían dos ejes de conflicto: por un lado, en la sociedad, y, por otro, en las instituciones. El primero corría a cargo de la capacidad movilizadora del FSLN para liderar huelgas y manifestaciones que paralizaban la vida nacional bajo una constante amenaza de ingobernabilidad. El segundo se desarrollaba en el terreno de las negociaciones entre el gobierno de Violeta Chamorro y la delegación del Frente Sandinista en torno al desarme definitivo, la institucionalización del Ejército y la Policía, y la recuperación del debate parlamentario sobre las reformas a la Constitución de 1987. La articulación de este doble escenario, el estrictamente *formal*, que discurría en torno al diseño institucional del nuevo régimen democrático, y el *informal*, amparado en el control de la dirección del proceso de transición mediante los enclaves de poder real del Frente y el recurso a la movilización social, está presente en el discurso de los entrevistados cuando tratan de explicar el rol del FSLN después de las elecciones de 1990.

Este nuevo campo de juego tiene dos niveles de análisis: el jurídico, con su expresión máxima en la reforma constitucional de 1995, y el político, con su concreción en las negociaciones entre el Frente Sandinista y la UNO desde la firma del PTPE el 27 de marzo de 1990. En este ámbito tiene lugar la pugna real por la presencia en las instituciones a cargo del Frente Sandinista desde las primeras mediaciones con el gobierno de Doña Violeta¹⁶². Los primeros tendrán que entregar el poder democráticamente y sin amenazas a la instrumentación del control sobre las fuerzas militares y policiales que aún tenían adscripción sandinista, mientras que los segundos tendrán que tomar en cuenta la posición estratégica del FSLN como actor clave de la transición política. El Frente Sandinista advierte en este proceso de cambio la necesidad de seguir gobernando “*dentro*” de las instituciones, pero también “*por encima*” de ellas¹⁶³. Esta doble tentación de controlar los resortes de la institucionalidad democrática, y, al mismo tiempo, romper las reglas fijadas del juego político con el desorden callejero y la movilización social es

estaban conscientes de que eran minorías, pero de acuerdo al diseño electoral de ese tiempo, esas minorías podían llegar a tener representación (...)”.

¹⁶¹ Como aclara el constitucionalista Reinaldo Balladares: “(...) yo no hablaría de una parlamentarización del sistema nicaragüense, yo lo de lo que hablaría es de un nuevo balance de fuerzas entre los diversos poderes del Estado, porque (...) claro, en la década del 79-89 hubo un período de conflicto bélico en el que, evidentemente, se necesita como consecuencia reforzar las funciones del presidente, ¿no?, (...) entonces, el proceso de reforma lo que ha venido haciendo, creo yo, es balanceando este conjunto de facultades, como si fueran vasos comunicantes, ¿no?, desde el Poder Ejecutivo hacia el Poder Legislativo, de forma tal que se pudiese normalizar un poco dentro de lo que sería la teoría constitucional, la teoría de los pesos y contrapesos entre diversos poderes del Estado, ¿que eso constituye una parlamentarización?, no lo creo, pues, porque siempre tenés una elección directa del presidente del gobierno que es también la cabeza del Estado, y que, consecuentemente, pues, si continuará siendo un régimen eminentemente presidencialista, con un Legislativo que tiene como facultades las que como Legislativo debe ejercer, sí, efectivamente, ha sido el hilo argumental de las reformas constitucionales, pero ¿quiénes y cuándo? (...)”.

¹⁶² El interés de las elites nicaragüenses por garantizar su permanencia en el poder se traduce en fórmulas institucionales y jurídicas que no contemplan la coyunturalidad de un proyecto político concreto. En el caso del Frente Sandinista, este hecho se reflejó en la percepción estratégica de que “las instituciones importan” una vez que pierden el poder en 1990. Como añade el periodista Eduardo Enríquez: “cuando ellos lo pierden, que es un gran shock, se dan cuenta de que si ellos logran regresar al poder tienen que tener las bases hechas, y logran penetrar lo que es, principalmente, el Poder Judicial donde tienen el control prácticamente desde el principio (...)”.

¹⁶³ El mismo concepto de “revolución” está en la base de esta forma *extra-institucional* de acción política del FSLN como partido de oposición. Así lo expresa Antonio Lacayo: “(...) siguió siendo fuente de Derecho aún con la Constitución en vigencia, un contrasentido inmenso, porque era su Constitución, ellos la hicieron, pero este concepto de revolución, digamos, castrista o sandinista, los coloca, ellos se colocan por encima de las leyes, es decir, la ley no es para ellos, la ley es para el ciudadano común y corriente, yo estoy arriba de la ley”.

parte de una estrategia de presión continuada a la que han tenido que enfrentarse los sucesivos gobiernos liberales¹⁶⁴. El Ejecutivo de Violeta Chamorro se vio obligado a ceder la permanencia de enclaves institucionales del poder sandinista heredados del régimen anterior a cambio de la paz social necesaria para afrontar los importantes cambios del proceso de transición en un contexto de estabilidad política. Como apunta el Magistrado del CSE René Herrera: “(...) *lo mismo pasa con el resto de aquellos enclaves en los que se amarraron firmemente para poder entregar el gobierno, es decir, se quedaron con el poder, entregaron el gobierno, pierden las elecciones, pierden el gobierno, pero no el poder*”¹⁶⁵.

La referencia textual al hecho de que “*pierden el gobierno, pero no el poder*” resume de una forma clara la posición estratégica del Frente Sandinista en el proceso de transición de 1990. La hegemonía del FSLN en el diseño formal de un régimen político de partido-Estado hacía inevitable la transacción institucional como soporte de la nueva convivencia democrática. El gobierno de Violeta Chamorro tenía todas las atribuciones formales del hiper-presidencialismo otorgadas por la Constitución de 1987. La base del poder sandinista de 1990 no es jurídica, sino política, social e institucional. Como observa Luís Humberto Guzmán: “(...) *eso fue una negociación que supuso, pues, concesiones recíprocas, que son las negociaciones que sirven y que valen*”.

La fuerte presión basada en el recurso a la violencia ha sido uno de los rasgos característicos de la estrategia sandinista para coaccionar a los gobiernos de derecha según los entrevistados, que advierten en esta fórmula del “*gobierno desde abajo*”¹⁶⁶ la expresión de una tendencia del FSLN a colocarse al margen de las nuevas reglas democráticas, y complementar un doble juego en las instituciones y en la calle¹⁶⁷. Los primeros momentos de la transición estarán marcados por las fuertes manifestaciones sociales lideradas por los sindicatos y las organizaciones populares que amenazaban la gobernabilidad del país, al tiempo que se producían las negociaciones entre el FSLN y el nuevo Ejecutivo de Chamorro¹⁶⁸. La dinámica de “conflicto/negociación” entre el

¹⁶⁴ Como afirma el diputado del PLC Carlos Noguera: “(...) *ese concepto de gobernar desde abajo del Frente Sandinista y Ortega muchos creían que es que era como tenían fuerzas, efectivamente, hacían asonadas y cualquier otra cosa, tenían el Ejército y la Policía, y si hubieran querido votar a Doña Violeta al día siguiente habrían podido, perfectamente, haberla votado del poder, lógicamente, que no lo hicieron, más que todo por razones de carácter internacional, y, entonces, el concepto verdadero del “vamos a gobernar desde abajo” fue que ellos se quedaron con el control de la mayoría de los magistrados (...)*”.

¹⁶⁵ Y continúa el Magistrado Herrera: “(...) *usaron una frase que es bastante inteligente, bastante significativa: “gobernar desde abajo”, esa es una buena manera de entender, “miren señores, aquí con los enclaves, con el poder constitucional, que la Constitución nos confiere, pues, vamos a seguir gobernando, y nadie podrá tocarnos a menos que se siente con nosotros”, esa es la lección sobre el significado que tienen las constituciones políticas en países que transitan, de alguna manera, en su forma de régimen político (...)*”.

¹⁶⁶ El jurista Manuel Aráuz hace un análisis de partidos como el FSLN, en tanto que poder “*de facto*” situado por encima del cauce institucional democrático: “(...) *¿qué tanto poder tenés vos como partido político, como grupo de presión?, y ¿qué tanto de poder tengo yo?, que, como tú sabes, eso está fuera de la ley, yo tengo poder, no en tanto que la ley dice que yo lo tengo, sino en tanto que yo te puedo poner 50.000 personas en una calle, y te paraliza el país, no importa lo que diga la ley, ese es mi poder, y es un poder que me tienes que respetar, entonces, está fuera de las instituciones (...)*”.

¹⁶⁷ Como señala el constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) *el error que cometió en el 90 de entregar unas simples elecciones, que además era un juego de la oligarquía y la derecha, eso no lo hace, Ortega concibe las elecciones como una técnica organizativa, no como una expresión política de soberanía ni de democracia, entonces (...) no importa que la voluntad del electorado sea otra, si moviendo ciertas fichas y ciertas cosas él gana, él tiene que ganar, ¿qué te quiero decir con esto?, pero te voy a decir lo último, además no tiene la oposición que los otros sí han tenido, que era él, ¿ya?, la Violeta, Alemán y Bolaños lo han tenido a él de oposición, y él como oposición ¿qué significa?, que ha quemado la alcaldía, que a veces va y para los tranques, y que hace desastres, y los otros tienen una formación, pues, si querés, más cercana a las creencias de un régimen democrático (...)*”.

¹⁶⁸ En esta misma línea de discurso, se expresa Edmundo Jarquín: “(...) *el grueso de las medidas de la transición hasta la instauración de una democracia liberal las pudo adoptar el gobierno de Violeta Chamorro,*

FSLN y las fuerzas de la derecha se ajusta a este esquema general de generación de crisis, que tiene como resultado el pacto del FSLN con el gobierno de turno para reajustar las coordenadas de gobernabilidad democrática en el país¹⁶⁹.

El proceso de cambio constitucional no hace sino formalizar jurídicamente una lógica redistribuidora del poder entre los actores políticos que protagonizan el proceso de transición durante la década de 1990. La necesidad de garantizar la reconciliación nacional y favorecer la gobernabilidad democrática en un contexto de paz pasaba en la práctica por el reparto de cuotas de poder entre las élites de uno u otro signo, las del sandinismo saliente y las del liberalismo entrante, que tuvo un componente negociador plagado de contrapartidas de carácter institucional y económico, que examino más adelante en el discurso cualitativo. El diseño de las nuevas reglas democráticas estará sometido a fuertes presiones políticas por un sector de ambos bloques, sandinista y anti-sandinista, en el que aún pesa una concepción tradicional del poder ligada al control exclusivo sobre los recursos públicos, que tiene como resultado la consolidación de un círculo restringido de ganadores. Llegados a este punto, resulta útil preguntarse: ¿a quiénes beneficiaba realmente el proceso de institucionalización de la democracia en Nicaragua? Como afirma el Magistrado del CSE René Herrera: “(...) *aquí hay efectos perversos de la apertura democrática (...) eso tiene mucho que ver con la forma en las que se ven las instituciones, yo recuerdo amigos de Europa, de Estados Unidos, que, recién llegaban aquí, tocaban el tema de la transición, (...) y yo les decía que esto no iba a pegar como a lo mejor sería saludable, porque este todavía era un país muy poco propicio para las instituciones (...)*”¹⁷⁰.

2.7.2. ¿QUIÉNES HACEN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1995?:

La presidenta Violeta Chamorro quiso gobernar con la Constitución de 1987, oponiéndose duramente al programa de reformas impulsado por una mayoría de diputados, tanto de la UNO como del FSLN, dentro de la Asamblea Nacional. Como aclara el constitucionalista Cairo Manuel López: “*la actual Constitución se caracteriza por su generalidad, un tanto cierta imprecisión en un concepto que deja un margen muy amplio, y un arbitrio considerable para*

fundamentalmente, por el respaldo de la bancada sandinista, y, principalmente, los treinta y seis de los treinta y nueve diputados, que fueron más consecuentes en esa dirección, porque mientras tanto Daniel Ortega prefería mantener una negociación de calle, es decir, con bloqueos, asonadas, es decir, entonces, se gestó este doble escenario, la Asamblea Nacional como el foro por excelencia de la negociación política donde Daniel Ortega se sentía en minoría, y él tratando de que la negociación se fuera a trasladar a la calle, esa es la dinámica más importante durante esos primeros años de la transición (...).

¹⁶⁹ Como añade el investigador Carlos Arroyo: “(...) *esto que te comento (...), seguramente, lo vas a escuchar en algunas de las entrevistas, si no es que ya lo has escuchado, y no, diríamos de cualquier persona, sino, incluso, de académicos, que dicen, bueno, este país sin el pacto básicamente se cae, ¿verdad?, porque son las dos principales fuerzas políticas, y son las que de una u otra forma le han dado estabilidad al país, y prueba de ello es que durante los primeros años de Doña Violeta, mientras no hubo esos acuerdos, este país era un país que iba de crisis en crisis, pero si uno revisa, realmente, la historia te das cuenta, es decir, no son crisis, diríamos, producto necesariamente de la gestión gubernamental, o de la impopularidad de los gobiernos, o (...) alguna decisión impuesta desde el Ejecutivo, las crisis en Nicaragua desde el 90, y las crisis institucionales de mayor repercusión han sido básicamente generadas por el Frente Sandinista, es decir, que es un partido que tiene una capacidad de movilización bastante grande, ¿no? (...)*”.

¹⁷⁰ Y concluye el Magistrado Herrera en su discurso: “(...) *que se insistía mucho en eso, como condición para dar la ayuda económica, para la firma de convenios de cooperación, ¿verdad?, iba a ser sólo bonito, pero no muy útil, y me decían: “pero, hombre, René, cómo una persona sería puede creer que la campaña por las instituciones sea”, no, no es eso, es que no es una cuestión teórica, es una cuestión de la realidad, este es un país que no se maneja por ahí, y que hay que ayudarlo a que aprenda a manejarse por ahí, pero no con el mismo error de los revolucionarios, de querer la revolución hoy, ahora, aquí y ya, las instituciones hoy, ahora, aquí y ya, no es tan sencillo (...)*”.

*cualquiera de las autoridades políticas que quiera aplicarla en un momento concreto*¹⁷¹". Este marco jurídico de carácter general fue el escenario sobre el que las fuerzas políticas de la transición se propusieron construir las nuevas instituciones democráticas. Un punto de partida que abría el debate sobre la reforma parcial o la reforma total al texto de 1987, coincidiendo con la tarea de garantizar la paz, como principal objetivo del gobierno de la UNO¹⁷².

La percepción del texto de 1987 como el nexo jurídico entre ambos períodos de la historia reciente de Nicaragua es común a otros entrevistados próximos al sandinismo, que ponen el acento en la necesidad de acogerse a la vieja Constitución de los 80, reivindicando su valor normativo en un contexto de profundos cambios en los que hacía falta un parámetro para medir la legalidad de la acción de gobierno, y ofrecer garantías a los derechos y libertades de los ciudadanos¹⁷³. Este arraigo de la Ley Fundamental en la sociedad nicaragüense aparece con todas las connotaciones de un proceso lento por el cual la ciudadanía incorpora a su imaginario de valores la utilidad de la Constitución para defender sus derechos y libertades, que, en la mayor parte de los casos, desconoce por carencias educativas, y también por la inaplicación de buena parte de las normas constitucionales durante el régimen sandinista (1979-1989). La difusión del texto de 1987 entre la población sería practicada en la propia campaña electoral del FSLN en 1990. De forma paradójica, ya en la década siguiente, la defensa de las conquistas de la revolución se hará a través del respeto a los preceptos constitucionales como único legado jurídico e institucional del sandinismo¹⁷⁴.

La polémica sobre la reforma constitucional terminó articulándose en un único frente de oposición entre el Ejecutivo presidencial y los diputados de la Asamblea Nacional. Las graves

¹⁷¹ Como advierte el diputado de MRS, Enrique Sainz: "(...) en 1990, tres años después, triunfaron electoralmente las fuerzas opuestas civiles al régimen revolucionario, y allí la Constitución empezó a relativizarse, en el sentido que fue la dinámica de las correlaciones de poder la que fue imponiendo un estiramiento, o un achicamiento de los alcances de la Constitución hasta la reforma de 1995".

¹⁷² Así lo expresa Violeta Granera del "Movimiento por Nicaragua": "(...) el gobierno de Doña Violeta tuvo dos retos fundamentales, uno fue consolidar la paz, ¿verdad?, o la ausencia de la guerra más bien, y promover la reconciliación en el aspecto ideológico, o sea, fue un gobierno que puso mucho énfasis en tratar de superar el trauma post-guerra, y la polarización y la ruptura del tejido social, que se había producido en la década de los ochenta debido al conflicto; y, por otro lado, se empezó a reconstruir la institucionalidad a partir de la Constitución que se había heredado de los años ochenta. En los ochenta se hizo una Constitución y esa fue, pues, la Constitución que se heredó y con la que se empezó a trabajar la institucionalidad".

¹⁷³ Como afirma Azahalea Solís: "mirá, la Constitución fue vendida, y así la asumimos, como un compromiso, pero yo, personalmente, no creo que entre el 87 y el 90 eso haya sido concreto, ¿verdad?, que eso haya pasado más allá de la retórica, creo que no, sin embargo, el énfasis que se le hizo a la Constitución entre el 87 y el 90 permitió que cuando se pierde la revolución en las elecciones del 90 todo el mundo corre a lo que decía la Constitución, todo el mundo, o sea, y a partir de ahí, con altos y bajos, desde entonces para acá, el peso de la Constitución ha ido calando como parte de una herramienta política de amplios sectores de la ciudadanía nicaragüense cada vez, ¿verdad?, que yo creo que fue parte de ese proceso que hubo, en el que fue más subjetivo que objetivo el peso de la Constitución, yo creo que sí, yo así lo veo, y de manera que cuando todo el mundo decía: "en la Constitución dice tal cosa", cada vez, eso es un argumento que permanece aún al día de hoy, el hecho de cuáles son los postulados, cuáles son los derechos, etc. (...)".

¹⁷⁴ Como añade Ada Esperanza Silva: "(...) fijate, en la campaña electoral del 89, había un grupo, básicamente, las que fundamos el centro - se refiere al Centro de Derechos Constitucionales del cual es presidenta-, trabajaban, y yo me metí ya en el 89 a trabajar en capacitación jurídica, a través de la Secretaría de la Mujer, de una organización de profesionales afines al gobierno, y empezamos a hacer talleres y talleres y talleres, y yo me acuerdo que yo le decía a mis compañeras: "es mentira que se saben la Constitución", no sabían, pero había un imaginario colectivo, ¿verdad?, (...) la gente decía: "la Constitución", y no tenía la menor idea de lo que decía la Constitución, pero como que estaba la marca aceptada, ¿verdad?, y eso permitió que, después de la pérdida de las elecciones por el Frente, la gente saliera con que la Constitución nos va a defender, (...) había como un discurso: "la Constitución, la Constitución, defensa de la revolución", ¿te acordás?, "sagrario de nuestra institucionalidad", papapá (...). Pero eso sirvió en el 90 para decir: "ah, bueno, aquí está, aquí está este instrumento, donde están unas leyes y yo las puedo defender". Y a partir de ahí empezó a asentarse la idea de la Constitución".

dificultades de los primeros años del gobierno de Doña Violeta tampoco daban mucha tregua al Ejecutivo a la hora de perder atribuciones formales en un contexto marcado por el control sandinista de los poderes del Estado, especialmente, el Ejército y la Policía¹⁷⁵. La necesidad del cambio constitucional de 1995 se construye sobre varios ejes explicativos. En primer lugar, el objetivo de equilibrar la estructura de poderes del Estado, disminuyendo las facultades de la presidencia de la República en beneficio de un parlamento muy debilitado institucionalmente durante el régimen sandinista, que, en tiempos de Doña Violeta, recupera una fuerza política que sirve de impulso a la reivindicación de la función legislativa entre los mismos diputados¹⁷⁶.

El tema de la reelección presidencial generó un intenso debate que se desarrollaba, por un lado, en torno a las propuestas de modernización democrática que aspiraban a una refundación del sistema de relaciones políticas, incluyendo la propia revisión del texto original de 1987; y, por otro lado, en relación a las viejas maneras de hacer política en Nicaragua, según una concepción tradicional del poder, que había dejado una herencia política desastrosa de autoritarismo y sucesión familiar¹⁷⁷. La referencia a las aspiraciones políticas del yerno de Doña Violeta, Antonio Lacayo, como futuro candidato a la Presidencia en las elecciones de 1996, es el rostro particular de la reforma constitucional de 1995 que examinamos a continuación. Observamos como los cambios a la Constitución en Nicaragua son previos a la carrera presidencial de un candidato, ya sea para apoyarlo, como ha sido el caso del presidente Ortega en 2011, o para frenar sus intenciones políticas, como fue el caso del ministro de la Presidencia Antonio Lacayo en 1995¹⁷⁸. Esta es otra de las constantes en la historia constitucional nicaragüense que iremos deshilvanando en el análisis de las entrevistas realizadas.

¹⁷⁵ Así lo indica el ex-alcalde de Managua Dionisio Marengo: “ (...) eso que ocurrió en el 95 fue una especie de intento no real, ¿cómo te podría explicar?, ¿cuál es el término correcto?, vos ves la realidad y después vos tenés tu cabeza y querés ponerle un sombrero a esa realidad, entonces, en esa Constitución de la época de la señora Chamorro se intentó cambiar un poco las cosas para dividir los poderes del Estado y todo, pero, la verdad, es que el gobierno de la señora Chamorro era igualmente un gobierno totalmente presidencialista, no tenía ningún contrapeso de ningún tipo, lo que pasa es que ella no tenía la fuerza para poder disponer de él, pero si ella hubiera sido un tipo como era el propio marido de ella, es muy probable que él hubiera tenido un gobierno super-presidencialista”.

¹⁷⁶ Como describe la periodista Sofía Montenegro: “ (...) pero si vos te fijas las reformas fueron en el 95 (...) fue una pléyade, (...) donde varias fuerzas políticas, (...) pero que funcionaron bien, (...) estaba medio mundo, porque (...) la Asamblea Nacional era un mercado persa, sin embargo, fueron capaces de producir, tal vez, justamente, por este rejuego político y más pluralista, es que lograron encontrar una suerte de modo, yo diría que fue el periodo en que floreció un poquito la Asamblea Nacional”. Entrevista a Sofía Montenegro el 8 de septiembre de 2009. De igual manera, y como observa Arnaldo Zambrana, diputado del Partido Demócrata Cristiano durante el período (1990-1997): “ (...) nosotros no podíamos crear unas reformas constitucionales en contra de alguien, sino a beneficio de todos. Eso se explica de la siguiente forma, que era borrar en la Constitución todas aquellas leyes que por tradición histórica nos han venido perjudicando, una de ellas era la reelección, y otra era, precisamente, quitarle los poderes omnímodos al Presidente de la República para que fuera una república verdaderamente democrática y no un pequeño reino, verdad, ¿no?, estamos hablando de una Constitución principesca”.

¹⁷⁷ El Magistrado Rafael Solís lo expresa en los siguientes términos: “ (...) estas reformas, digamos, del 95 eran sanas para el país, yo la mayor parte de los puntos los aprobé, hubo uno o dos que siempre mantuve que me parecían innecesarios, como el tan mentado asunto de la reelección, que hoy se discute, pues, pero en el voto conjunto, sí estuve de acuerdo con la reforma del 95, me parece que Toño se enamoró del poder y no hubo, si este país, pues, es un país, ¡qué se yo!, pues, parece a veces una “banana republic”, como dicen, en que, digamos, las relaciones familiares pesan más, pues, que las cuestiones institucionales (...)”.

¹⁷⁸ Así lo explica Alejandro Serrano Caldera: “la reforma de 1995 (...) estableció la prohibición de ser candidato a la Presidencia de la República de todos aquellos que tuvieran algún nexo con quien ejerciera la presidencia en ese momento, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, esta decisión dejó fuera de la posibilidad de competir en esas elecciones presidenciales a Antonio Lacayo, que era el ministro de la presidencia y yerno de la presidenta Violeta Barrios de Chamorro, entonces, esto provocó una reacción política y un debate político muy intenso, como usted podrá suponer, y, al mismo tiempo, un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Constitucional, alegando que eso variaba disposiciones establecidas en otros capítulos constitucionales, que establecen el principio de igualdad ante la ley y el derecho de todos los

El discurso sobre la necesidad de reformar la Constitución a la luz de las nuevas circunstancias políticas tiene otra dimensión relativa a quiénes eran los beneficiarios de las normas constitucionales en vigor. Aunque la reforma constitucional figuraba en el programa electoral presentado por los catorce partidos que componían la UNO, el conflicto entre los que ganaban con el texto original del 87 (el super-Ejecutivo de Doña Violeta), y los perdedores del mismo (los partidos políticos representados en el órgano legislativo), ralentizaría el proceso de revisión hasta el final del mandato de la presidenta Chamorro en 1995. En cualquier caso, es claro que las reformas de 1995 se proponían con miras a la próxima convocatoria electoral de 1996, con objeto de disminuir la reedición del liderazgo presidencial del momento. Así lo expresa el demócrata-cristiano Arnaldo Zambrana: “(...) *la idea que vendimos a todos con los que negociamos era crear en las próximas elecciones, las siguientes, un marco de respeto que fuera también de legitimidad y legalidad*”.

El punto clave era *quién* iba a ser el próximo presidente de Nicaragua, y a qué candidato iban a favorecer unas normas constitucionales que garantizaban amplios poderes presidenciales. Desde este ángulo de reflexión el discurso se desarrolla en dos direcciones: en primer lugar, el peso político adquirido por el entonces alcalde de Managua, Arnoldo Alemán¹⁷⁹, que comenzaba a destacarse como un candidato extraordinariamente bien posicionado de cara a los comicios presidenciales de 1996. La cercana posibilidad de una victoria del líder del PLC hizo reflexionar al Frente Sandinista sobre la utilidad de pactar con los diputados de la UNO una reforma de la Constitución, que garantizase menos poderes al presidente de la República y otorgase mayores facultades a la Asamblea Nacional. En esta línea, concluye el ex-diputado de la UNO Arnaldo Zambrana: “*cuando comenzó a perfilarse con mayor fuerza el candidato, o sea, el movimiento político del alcalde de Managua en esos días, el doctor Arnoldo Alemán, nosotros le hicimos ver al Frente Sandinista de que sí era una posibilidad de que ganara Arnoldo Alemán, y eso es absolutamente cierto, te lo voy a contar, en la mesa de negociaciones dijimos: “¿usted cree, comandante, que sería conveniente para Nicaragua que una Constitución como la que actualmente tenemos quede en manos de un Arnoldo Alemán?”*, entonces, ellos que conocían el fondo de sus intenciones y para qué fue hecha esa Constitución se asustaron, entonces, vieron las posibilidades de que Arnoldo Alemán ganara, y sería haberle entregado todo el poder que ellos tenían, y ellos aceptaron las reformas, ¿verdad?¹⁸⁰”.

nicaragüenses a optar a los cargos que se consideren capaces, pues, para desempeñarlos, siempre y cuando estén habilitados, ¿verdad?, para efectos pendientes, por ejemplo, una sentencia judicial privativa de la libertad, o alguna medida de esta naturaleza, en todo caso, la Corte decidió que, realmente, no afectaba eso el principio constitucional, que en la Constitución hay normas generales, pero hay normas específicas también, y se establece un principio general que no se vulnera, si se reglamentan dentro de la misma Constitución Política las modalidades en que el sujeto pueda participar dentro de los derechos que le confiere la disposición de carácter general, de la misma manera, que no pueden participar los que no tienen la edad requerida para determinados cargos, de la misma forma que no pueden participar los que sean, por ejemplo, del rango militar o del rango religioso, sin haber renunciado con un año de anticipación o el período que la Constitución le fije, y, en tal sentido, pues, la Constitución, se dijo, establece una serie de condiciones para que el principio general pueda ser aplicado (...)”.

¹⁷⁹ Edmundo Jarquín de MRS examina la variable estructural que explica el liderazgo partidario de Alemán dentro del PLC: “(...) *Arnoldo Alemán, que ha salido elegido alcalde de Managua, y que tiene, en ese momento, más recursos, incluso, que el gobierno nacional, porque no tenía ninguna deuda y porque le transfirió el gobierno nacional en septiembre de 1990 el derecho al impuesto predial, que en Managua es una fuente de ingresos enorme, y considerando lo relativo a la pobreza del país, Arnoldo Alemán desde la Alcaldía de Managua comienza a reunificar al viejo Partido Liberal (...)*”.

¹⁸⁰ En una línea de discurso similar añade Azahalea Solís: “(...) *creemos que fueron unas reformas necesarias, eran fundamentales, ¿verdad?, si esas reformas del 95 no se hubiesen producido, el gobierno posterior que vino, que fue el de Alemán, hubiera sido mucho peor la situación de lo que fue, todo el poder que tenía, de manera que hubo un momento en el que la posición de la gente que nucleaba a Alemán intentó mantenerse un poco al margen, al final, solamente, fueron muy poca gente de la Asamblea la que no estuvieron a favor de las reformas constitucionales (...)*”.

De acuerdo con esta percepción, otros entrevistados coinciden en manifestar el temor que había en torno a la posibilidad de que un líder fuerte de la derecha alcanzase el poder presidencial, y usara esas mismas facultades otorgadas por el texto de 1987 para revertir políticamente todas las conquistas revolucionarias. La necesidad de reequilibrar la estructura de los poderes del Estado en favor de una representación más equitativa, como garantía de efectividad en los mecanismos de peso y contrapeso de los órganos Ejecutivo y Legislativo, constituía la apuesta democratizadora de las instituciones por parte de aquellos sectores vinculados históricamente al sandinismo, que veían como la sombra de Arnoldo Alemán se volvía peligrosamente alargada¹⁸¹.

La segunda dirección del discurso en torno a quiénes iban a beneficiarse del modelo hiperpresidencial de los 80 se centra en la figura del yerno de Doña Violeta, Antonio Lacayo, que defendía la necesidad de gobernar con un Ejecutivo fuerte debido a las propias dificultades de la transición política. La inhibición de la candidatura presidencial del ex-Ministro Lacayo no sólo se interpretaba como el freno a una virtual reelección, dado el control *de facto* que mantenía sobre el Ejecutivo frente al liderazgo simbólico de Doña Violeta, sino que ponía coto a la reedición de una práctica habitual en las elites nicaragüenses a lo largo de su historia a la hora de establecer lazos familiares y colocar a parientes como signo de continuidad en el poder político¹⁸².

El apoyo o la inhibición de una candidatura presidencial no exime al programa de reformas de 1995 de ser percibido como el mejor impulso jurídico a la democratización del sistema político nicaragüense, en la medida en que el objetivo de reequilibrar la estructura de los poderes públicos en detrimento de los peores “vicios institucionales” del presidencialismo, se vio respaldada por un amplio consenso político y legitimada por el conjunto de la sociedad¹⁸³.

¹⁸¹ Así lo expresa el sociólogo Manuel Ortega Hegg: “(...) la reforma como tal, que también la veíamos desde el sandinismo, yo, por ejemplo, estaba convencido de que los poderes que tenía el Ejecutivo colocados ahora, ya no en la revolución, sino en la derecha, daba unos enormes poderes a quien llegara ahí, que podía echar al traste con todo, ¿no?, es decir, veíamos, por lo tanto, la necesidad de las reformas, la necesidad de repartir poder, la necesidad de equilibrar los poderes, todo eso se veía desde fuera, y te digo que se veía no solamente a nivel de la gente pensante, de los intelectuales, los académicos, etc., de los sectores medios, sino de la misma población, que se sentía, de alguna manera, que había muchas cosas que se podían hacer en contra de sus propias conquistas, que había tenido durante el período revolucionario”.

¹⁸² El conflicto entre modernidad y tradición será otro de los *cleavages* del discurso elaborado por los entrevistados a propósito de las reformas constitucionales, como expresión jurídica del proceso de democratización experimentado en Nicaragua desde inicios de los 90. Como advierte Edmundo Jarquín: “(...) y lo otro, que, por cierto, rompe las alianzas más modernas, más democráticas, es ponerle coto al viejo vicio de la política nicaragüense de la reelección sucesiva o de la sucesión familiar, y esto rompe el bloque, porque Antonio Lacayo, que era el Primer Ministro de hecho, (...) pretendía que la continuidad del gobierno de Chamorro tenía que ser el continuismo personal de él, entonces, le ponen prohibiciones a él, que él consideró que tenían nombre y apellidos, que era para bloquearlo a él, pero que correspondían a una vieja demanda del constitucionalismo en Nicaragua, una vieja demanda política, es más, que se plasmó varias veces, constitucionalmente, pero siempre se reformaba la Constitución para permitir que Somoza, o un hijo de Somoza, o alguien siguiera así, dijera, la reelección sucesiva del gobernante de turno, ni que hubiera sucesión familiar, ¿verdad?, porque se tendía a dar la continuidad en el poder, esta medida hay que entenderla así”. Algo que también destaca el constitucionalista Cairo Manuel López: “las reformas constitucionales siempre han estado motivadas por intereses de grupos políticos, ¿qué intereses pudo haber predominado en la del 1995, pese a que brotó o nació en el seno de la Asamblea Nacional? Por un lado, en algún sector primó la conveniencia política de evitar que el yerno de la Presidenta de Nicaragua en ese momento, Violeta Barrios, no pudiera aspirar a la Presidencia, recurriendo a una vieja prohibición, que estaba presente en casi todas las constituciones que ha tenido Nicaragua, donde se señalaba que los parientes del Presidente de la República en cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad no pudieran aspirar a la Presidencia de la República, pero también, por otro lado, en esas reformas del año 95 predominó el afán de institucionalizar el país”.

¹⁸³ En esta misma línea, añade Alejandro Serrano Caldera: “(...) ahí hay otras razones, que también son razones políticas, ¿no?, entonces, sí, debilitar un poco el poder de Violeta Barrios de Chamorro y sobre todo el

El discurso sobre los impedimentos jurídicos a la candidatura de Antonio Lacayo expresa una doble situación: por un lado, la percepción de la Constitución como un instrumento del conflicto de poderes entre el Ejecutivo de Doña Violeta y los micro-partidos representados en la Asamblea Nacional con aspiraciones a redefinir institucionalmente sus cuotas de decisión en el sistema político. De otro lado, aparece el argumento técnico-jurídico que defiende la necesidad de reformar el texto de 1987 para ajustarlo a los parámetros del constitucionalismo democrático. En el discurso de los entrevistados aparecen ambos tipos de razonamiento para justificar las reformas constitucionales de 1995. La fuerte incidencia de los liderazgos en la política nicaragüense hace muy difícil separar a los actores de las instituciones en la discusión sobre la legitimidad de los cambios a la Constitución. Como señala la diputada del PLC María Dolores Alemán: “(...) en Nicaragua muchas de las leyes que incluyen las reformas constitucionales tienen nombre y apellidos (...). Pero, básicamente, es eso, es buscar cómo liderazgos salieran adelante y hundir a otros, eso es en lo que consiste la ley de reforma parcial”.

El propio Antonio Lacayo evalúa esta coartada del parentesco con la Presidenta Chamorro como la principal razón que eliminó su candidatura en las elecciones de 1996, aplicando las reformas de 1995 con carácter retroactivo mediante una resolución del CSE¹⁸⁴. Su suegra Doña Violeta había desempeñado la presidencia de la República bajo el mandato constitucional de 1987, pero las normas reformadas en materia electoral adquirirían plena vigencia en la próxima convocatoria de 1996. Por tanto, la reforma del artículo 147 apartado c), que introducía nuevas restricciones al ejercicio de los cargos de presidente y vice-presidente de la República, tenía también su conveniencia política.

La apertura democrática del régimen político requería de una reflexión de fondo sobre la Ley Fundamental de 1987, que no garantizaba las normas necesarias para el buen funcionamiento de un sistema democrático, especialmente, en lo que respecta al equilibrio e independencia entre los poderes del Estado, las garantías al proceso de formación de la ley (inexistente hasta esa reforma de 1995), y la regulación de los límites a la reelección presidencial continua. Sobre este discurso de conformidad con los planteamientos jurídicos que legitiman la conveniencia de reformar la Constitución de 1987, puede registrarse otro relativo a los intereses políticos de las reformas

ministro de la presidencia, que ya se perfila como un candidato para las próximas elecciones, y, entonces, hacer una reforma constitucional que, no obstante, los intereses políticos que están ahí detrás, sin embargo, democratizó el aparato político del Ejecutivo”.

¹⁸⁴ Como detalla Antonio Lacayo en su discurso: “(...) porque fijate que a mí me pasó un caso concreto con la reforma del 95, se promovió la no reelección, y se promovió también lo que se llamó aquí y se llaman las inhibiciones, es decir, la prohibición de que determinada persona pueda optar a cargos de Presidente, por ejemplo, los que habían vivido cinco años fuera de Nicaragua, los que habían adquirido otra nacionalidad, los parientes del Presidente, entonces yo estaba, estoy casado con la hija de Doña Violeta y, bueno, Antonio Lacayo no puede correr, me dice a mí el presidente del Consejo Supremo Electoral de ese entonces, el doctor Mariano Fiallo Aranguren, “no te preocupés”, me dice, “eso no puede ser retroactivo, la ley nunca puede ser retroactiva, tu entraste, tu eres pariente de una Presidenta que fue electa antes de que entrara esta norma, por lo tanto, a ella no le toca esta norma, le tocará a los parientes del Presidente que sea electo bajo la norma, de que los parientes del Presidente pierden tales derechos, pero no los parientes de un Presidente electo antes de la norma”, eso me lo dijo el presidente del Consejo Supremo, (...) y sí, me lo aplicaron retroactivamente, y, pues, que yo escogí para Presidente, y cuatro meses antes salió una resolución del Consejo diciendo que yo no podía ser candidato (...)”. Y más adelante: “(...) no podrá ser candidato a la Presidencia en el que fuere o haya sido pariente del Presidente”, entonces, fue una norma hecha, ¿verdad?, es decir, pensando en Antonio Lacayo, entonces, cuando se habla aquí de reelección se está pensando en quién es el que se quiere reelegir, o sea, Daniel Ortega defiende hoy en día la reelección, ¿por qué?, porque él es el que se quiere reelegir, pero si el Presidente fuera yo, él diría: “no”, porque el que se quiere reelegir soy yo, no sé si me explico, es decir, por eso digo yo, legislemos en favor de lo que va a pasar dentro de cinco años no de ahorita, para que no podamos ver el rostro de nadie en los cambios que queremos hacer”.

constitucionales, incluida la de 1995, que se hace mucho más evidente al estudiar los siguientes procesos de cambio constitucional en 2000 y 2005¹⁸⁵.

El constante bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el marco de aprobación de las reformas de 1995 se articuló inicialmente en torno a las ambiciones presidenciales de Antonio Lacayo. La discusión de la anécdota no es tan interesante como la apreciación de la dificultad de conciliar en Nicaragua el diseño de instituciones que permitan racionalizar el poder, y el permanente interés de las élites por crear leyes al servicio de sus aspiraciones políticas con independencia del signo ideológico o partidario. El discurso de Alfredo César, otro de los diputados de la UNO que presidió el órgano legislativo en 1990/91, considera la intención del ministro Lacayo de asegurarse la postulación al cargo de presidente en 1996 como la auténtica razón que lleva al gobierno de Doña Violeta a oponerse a la iniciativa de la Asamblea Nacional de reformar parcialmente la Constitución. Alfredo César representaba a un sector duro de la oposición parlamentaria al Ejecutivo dentro de la UNO, que promovía los cambios al texto constitucional desde otros intereses políticos, fundamentalmente, los de obtener un espacio institucional favorable a la actuación de los partidos minoritarios como se verá más adelante. Pero ofrece una argumentación muy convincente sobre la necesidad objetiva de acotar el peso de las relaciones familiares entre los miembros de la clase política, como una de las viejas aspiraciones de los defensores de la democracia en Nicaragua, que tuvo sus primeras manifestaciones en la oposición al régimen somocista (1936-1979). Tanto los diputados de la UNO como los del FSLN que estaban a favor de las reformas del 95 aseguraban que no era nada personal contra Antonio Lacayo, sino la legítima defensa de un precepto jurídico universal, que regularía el ejercicio del poder en un sentido democrático, y cuya formulación databa desde antes que el propio Lacayo accediera al cargo de ministro de la Presidencia¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Así lo afirma Omar García: “(...) al final lo único es que, prácticamente, aquí lo que hay, como en todo el ejercicio de la política, es un poco el tema de las personalidades, de los liderazgos, y yo creo que al final uno le da vueltas a la cabeza mucho y llega a una conclusión, pues, que al final se vuelve un tema de cómo yo consigo el ejercicio del poder, ¿verdad?(...) más o menos democrático, más autoritario, menos autoritario, en fin, el margen, digamos, a la hora de clasificarlo, tenés una amplia variedad, pero al final se vuelve un poco de eso, o sea, cómo yo consigo el poder, para qué quiero o para qué voy a utilizar ese poder, (...) y qué es lo que me genera satisfacción a mí como persona, en relación al ejercicio del poder, y creo yo que estamos frente a eso, frente a un escenario en el cual no es que yo tenga el poder, que yo me comporte de esa manera, porque de la noche a la mañana me pareció, no, es porque he venido construyendo todo eso para llegar a este punto, y porque creo yo que conozco muy bien el ejercicio de la política en este país (...)”.

¹⁸⁶ Como declara Alfredo César: “(...) pero nosotros sabíamos que ese argumento escondía un propósito oculto, que no se podía decir abiertamente, y es que el ministro de la presidencia del momento, que era yerno de la señora Chamorro, tenía aspiraciones presidenciales, y la reforma entra en vigencia en el año 95, un año y medio antes de las elecciones generales, por lo tanto si éstas entraban en vigor quedaba inhibido de ser candidato, esa que había sido una de las grandes luchas a través de la historia de Nicaragua, impedir eso, y después de la dictadura de Somoza, con muchas más personas, impedirlo, porque él tuvo la sucesión de dos hijos seguidos, que permitió extender la dictadura tanto tiempo, era un reclamo no dirigido a él, era un reclamo que, incluso, había sido acordado mucho antes de que existiera la candidatura de Doña Violeta, por lo tanto, mucho antes de que existiera el nombre de él en la política, o sea, que era absurdo decir que éstas fueron acordadas con nombre y apellidos, ese es un argumento absurdo, ahí están los documentos históricos que indican que las diecisiete reformas constitucionales fueron acordadas en el año 1988, prácticamente, un año antes de que se seleccionara la candidatura de Doña Violeta de Chamorro, entonces, ni que fueran personas que pudieran leer el futuro, ¿no?, de que un año después iba a ser ella la candidata, de que ella iba a nombrar de hombre fuerte de su gobierno a su yerno, nadie sabía eso, las reformas contenían el impedimento de sucesión familiar, porque era una reivindicación de décadas de lucha en Nicaragua contra los Somoza, y, entonces, por eso estaba ahí, sin embargo, una vez aprobadas en el año 95, pues, obviamente, se oponían a un caso particular de aspiración presidencial, y como ese argumento no era bien recibido en toda Nicaragua, porque, casualmente, era una reivindicación de luchas de mucho tiempo, pues, no se utilizó, abiertamente, ese argumento, pero nosotros en la UNO sabíamos que el motor fundamental para oponerse a las reformas era ese, aunque el argumento que se utilizó fue el argumento, en mi opinión válido, de no disminuirle los poderes a la Presidenta Chamorro a la mitad de su periodo, la solución, pues,

Hay una concepción contrapuesta entre los titulares de la Presidencia y la Asamblea Nacional sobre las funciones ejecutivas y legislativas, que corresponden al nuevo diseño de la democracia, además del conflicto por liderar los cambios que se estaban abordando en el país durante los primeros años 90. Las reformas constitucionales se convierten en el instrumento de la lucha interpartidaria en el seno de la UNO para imponer liderazgos políticos en la dirección de la agenda democratizadora. En este marco, se hace un análisis de la reforma constitucional de 1995 en clave partidaria, puesto que es ahí, en los partidos políticos, donde residen las variables que explican tanto la iniciativa de revisión, como el contenido y procedimiento de aprobación de la Ley No. 192 de Reforma Parcial de la Constitución de 1987.

La presencia múltiple de pequeños partidos con representación parlamentaria después de la disgregación de la UNO, y la pérdida de la posición hegemónica del FSLN (que pasa a ser el principal partido de la oposición), transforman los recursos políticos de que disponen los actores para jugar con ventaja en el nuevo sistema democrático. Esta redefinición de la estrategia política de los partidos minoritarios se tradujo en la apuesta colectiva por una reforma constitucional que fortaleciese el rol de la Asamblea Nacional, como espacio institucional por excelencia de la “política de partidos” al igual que sucede en los sistemas parlamentarios¹⁸⁷.

Si se examinan los motivos de la reforma constitucional de 1995 pueden elaborarse otra serie de argumentos de interés para el análisis. En primer lugar, la propuesta de ley de reforma parcial no nació del Ejecutivo, sino del Legislativo, y no tanto de fuerzas partidarias con una fuerte representación en la Asamblea Nacional, sino de partidos menores dentro de un arco parlamentario de signo multipartidista, que fue el verdadero artífice de los cambios constitucionales de 1995¹⁸⁸. El sistema electoral creado en la Constitución de 1987 no favorecía a los partidos mayoritarios, de ahí la importancia de negociar en el parlamento los votos necesarios para la votación calificada de los cambios constitucionales. Este factor jurídico-institucional explica las dificultades que tuvieron los impulsores de las reformas del 95 dentro de la Asamblea Nacional para lograr su propósito de transformar el orden constitucional heredado del régimen sandinista de la década de 1980. El FSLN aparecía como un actor político de carácter estratégico en este difícil proceso. Sin su concurso las reformas no serían posibles. La introducción de las mayorías calificadas como mecanismo de decisión parlamentaria exigía el voto favorable del 60% de los representantes del órgano legislativo para aprobar las leyes y la designación de los altos funcionarios públicos¹⁸⁹.

es simple, ¿no?, se pusieron en vigencia las reformas a partir de que ella concluyera, pues, su periodo, pero se dejó bien claro de que las disposiciones electorales contenidas en ellas fungían a partir ya del próximo periodo electoral, por lo tanto, cuando intentó inscribir candidatura presidencial el ministro de la presidencia, el yerno de Doña Violeta, fue rechazada por el Consejo Supremo Electoral, en base a la nueva Constitución (...)”.

¹⁸⁷ Como añade la diputada M^a Dolores Alemán: “(...) Antonio Lacayo en ese momento (...) no apoyaba las reformas, porque estaba apostando a ser el sucesor de Doña Violeta, sin embargo, su cuñado, Alfredo César, que no sé si estaba todavía de presidente de la Asamblea, pero sí era uno de los actores principales en la política nicaragüense, pensaba que tenía posibilidades de bloquear a su cuñado para que no compitiera y no fuera su contrapeso y él salir como una figura reconciliadora, o una figura que va a llevar adelante el proceso de transición o de democracia, porque decir de transición, creo que no sería la palabra adecuada, se dan pugnas internas entre parientes, y también actores, que a medida que van avanzando, van perdiendo protagonismo político al no tener la consolidación de un partido fuerte, en ese momento, el Frente Sandinista está sumamente debilitado porque se le han ido treinta de sus diputados, treinta y ocho creo que tenía en la Asamblea, entonces, sólo quedan ocho, y comienzan a hacer la alianza para reestructurarse (...)”.

¹⁸⁸ Como señala José Antonio Alvarado del PLC: “las reformas que se dieron con Doña Violeta en el 95 fueron los resultados más bien de partidos minoritarios, que trataron de eliminar el ejercicio del poder desde la Presidencia, ante la posibilidad de que no pudieran alcanzarla los partidos minoritarios”.

¹⁸⁹ Como añade Edmundo Jarquín: “(...) temiendo de que hubiera una nueva dictadura partidaria, de que uno u otro por mayoría relativamente simple fuera a designar, se comienzan a establecer mayorías calificadas y

Este nuevo instrumento desplazó el peso institucional de la presidencia a la Asamblea Nacional, de forma que los pequeños partidos representados en el parlamento durante el debate constitucional de 1995 hicieron unas reformas que reflejan muy bien el consenso multipartidista en torno a la coyuntura política del momento. Racionalizaron y reequilibraron la estructura de los poderes del Estado según una lógica democratizadora del nuevo marco institucional. Pero también consolidaron el Poder Legislativo controlado por los partidos, que tendrá un posterior desarrollo muy nocivo, como se verá al analizar las reformas constitucionales de 2000. De momento, interesa destacar que la tradición constitucional nicaragüense de cambiar la norma suprema en función de los intereses del Ejecutivo, ofreciendo garantías jurídicas a la reelección presidencial, se interrumpe en 1995 por unas reformas calificadas como las más democráticas de las realizadas hasta hoy¹⁹⁰. Pero también se oscurece otro discurso que está dentro del primero, y sólo advierten los entrevistados más atentos al nuevo rol desempeñado por los partidos políticos dentro del órgano legislativo, que no tendrá la evolución institucional deseada¹⁹¹.

El consenso multipartidista dentro de la Asamblea Nacional para favorecer los cambios constitucionales de mediados de la década de 1990 no estaba exento de una lógica política, que era la de los partidos que integraban la heterogénea coalición ganadora que apoyó en una fracción minoritaria a la Presidenta Chamorro en su deseo de mantener vigente el texto de 1987, mientras el resto de la UNO se unió a una fracción de diputados de la bancada sandinista encabezada por Sergio Ramírez, que tampoco disponía de mayoría en la Asamblea Nacional para votar por sí sola a favor de las reformas¹⁹². Recuperar el hilo argumental del discurso más crítico sobre las transacciones de la derecha nicaragüense con el Frente a inicios de los 90 tiene gran interés, en la medida en que nos permite extraer algunas de las claves explicativas sobre el conflicto de liderazgo que existía en el seno de la UNO, y que tuvo su traducción en la pérdida del apoyo legislativo sufrido por la presidenta Chamorro al apartarse de los núcleos más duros del partido, y vincularse con los políticos tecnócratas al estilo de Antonio Lacayo. No había que “compartir el poder”, según el modelo negociador de los sistemas parlamentarios (Sartori, 1994), sino ejercerlo a la manera presidencial, que impone un juego de suma-cero desde el mismo momento de la victoria o la derrota electoral¹⁹³.

mecanismos de proposición, tratar de separar el que propone del que elige en los principales poderes del Estado, ¿verdad?, fundamentalmente, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral (...)”.

¹⁹⁰ Así, concluye Roberto Cajina: “(...) las reformas constitucionales en Nicaragua han tenido el sello, y me imagino que también en otros países, pero, tal vez, aquí ha sido más marcado, que las efectúa el gobernante de turno con su representación parlamentaria para algo que le interesa, de interés político del partido del gobierno, así han sido la inmensa mayoría de las reformas constitucionales a lo largo de la historia de Nicaragua, por un interés político del gobernante y del partido de gobierno, en este caso, esta reforma no obedecían a un interés político de la Presidenta Violeta de Chamorro, ni a su entorno inmediato, de hecho, le limitaba a ella reelegirse y le limitaba a sus parientes, que pudieran elegirse, inmediatamente, después de ella, por lo tanto, dañaba sus facultades (...)”.

¹⁹¹ Como señala Edmundo Jarquín: “(...) si bien se iba a forzar a que fuerzas mayoritarias negociaran, se entendía que era una negociación de balances políticos democráticos, nunca nadie pudo asumir, era imposible asumir que Daniel Ortega y Arnoldo Alemán se terminaran entendiendo (...)”.

¹⁹² Y continúa Edmundo Jarquín: “(...) un hecho que muchos se olvidan, que casi nadie lo tiene registrado históricamente, y que te recomiendo verlo, es que la noche antes de que se inaugure el gobierno de Violeta Chamorro, o cuando se está tratando de elegir la primera Junta Directiva de la Asamblea Nacional, la UNO, la Unión Nacional Opositora, que había llevado a Violeta Chamorro al gobierno se declaró oficialmente de oposición, de tal manera que la primera directiva de la Asamblea Nacional se integra, fundamentalmente, por los treinta y nueve votos sandinistas, en ese caso, sí, todos unidos, y unos muy pocos diputados, diez, once, creo, apenas se rozó los cincuenta votos, y se requerían entonces cuarenta y seis, ¿verdad?, para elegir la Junta Directiva (...)”.

¹⁹³ Así, concluye Edmundo Jarquín: “(...) no había que hacerle ninguna concesión al sandinismo, que el que había ganado había ganado todo, y el que había perdido las elecciones había perdido todo, y otro sector, encabezado por la Presidenta Chamorro, que había sido anti-somocista, y respaldada por sectores de origen anti-somocista y que habían derivado, a su vez, al anti-sandinismo durante la división que produjo los 80, que pensaron,

La UNO integraba a catorce formaciones vinculadas a un espectro político-ideológico muy amplio. En total eran veinticuatro partidos antes de que comenzara la campaña presidencial de febrero de 1990. Una cifra que aumentó durante el desarrollo de la contienda electoral hasta llegar a treinta y cuatro fuerzas con desigual trayectoria en la historia política nicaragüense: desde el largo recorrido de los socialistas (PSN) y los liberales independientes (PLI) hasta los sectores conservadores de oposición al somocismo, que confiaban en este nuevo intento de transición a la democracia tras la firma de los acuerdos de paz. Todos ellos carecían de los resortes de un aprendizaje institucional efectivo para comportarse como partidos políticos en el nuevo modelo competitivo (Close, 2005). Este es un dato de interés a la hora de analizar la función de los partidos en los continuos esfuerzos de constitucionalizar la democracia nicaragüense desde 1990 a la actualidad. La quiebra interna de la UNO, como uno de los costes políticos más serios que tuvo que afrontar la coalición gubernamental, debido a las contradicciones del proceso de transición que imponía desiguales visiones entre las alas moderada y radical del bloque anti-sandinista, es otra de las variables que explican la composición pluripartidista del órgano legislativo que impulsó los cambios constitucionales de 1995.

La débil institucionalización del sistema de partidos nicaragüense tiene varios factores explicativos. La experiencia histórica de regímenes dictatoriales, revoluciones y conflictos armados no contribuye a consolidar partidos bien asentados y capaces de forjar un modelo de competencia pluralista dotado de estabilidad y eficacia. Por el contrario, las cuatro décadas de somocismo frenaron el surgimiento de organizaciones orientadas a la libre competencia en el marco de un juego electoral “amañado” para que siempre ganase el partido de Somoza (PLN). La posterior década revolucionaria reafirmó la victoria militar del FSLN en 1979, convirtiendo al partido de vanguardia en el auténtico eje vertebrador de la estructura del Estado. Estas condiciones que marcan la reciente evolución del sistema político nicaragüense no favorecen el surgimiento de partidos fuertemente institucionalizados, que son el engranaje básico de un régimen democrático. Para hacer funcionar la democracia hacen falta instituciones partidarias capaces de articular bien el cauce de la política (Close, 2005). En la Nicaragua de 1990 los partidos no podían aspirar a cumplir ni siquiera con esta función esencial. De otro lado, abundan las formaciones diseñadas con el único propósito de servir de soporte a las ambiciones presidenciales de un candidato. Un factor que contribuye tanto a la débil articulación de las fuerzas partidarias desde el punto de vista organizativo, como a la fragmentación general del sistema de partidos en múltiples opciones: “la vida política fraccionada y dominada por personalidades que buscan el mejoramiento de su lugar en la jerarquía pública” (Close, 2005: 103).

Si en la aprobación del texto constitucional de 1987 era un partido hegemónico el que controlaba los órganos del Ejecutivo y el Legislativo, en 1995 el poder presidencial carecía de los apoyos parlamentarios suficientes, enfrentándose a una Asamblea Nacional integrada por partidos que tampoco gozaban de una representación mayoritaria. Las reglas electorales que regularon los comicios del 25 de febrero de 1990 también favorecieron la aparición de pequeños partidos al calor de las subvenciones públicas destinadas a su financiación. El multipartidismo repentino generado por el incentivo económico a la ampliación del espectro de opciones electorales fragmentó el sistema de partidos nicaragüense, teniendo su expresión en la

además que era lo realista, que había que negociar, e incluso se firmó el famoso Protocolo de la Transición. El Protocolo de la Transición tenía algunos elementos y están ahí las raíces de la reconciliación, los más importantes eran que se iba a respetar la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y que éstas, progresivamente, se iban a convertir de Fuerzas Armadas de la revolución en Fuerzas Armadas de la nación, esto indignó al sector más radical del anti-sandinismo (...).”

composición interna de la Asamblea Nacional¹⁹⁴. Las pequeñas formaciones se vieron obligadas a pactar una reforma constitucional mediante la negociación inter-partidaria, ideando un diseño constitucional de los poderes públicos en los que las nuevas funciones de la Asamblea Nacional desplazasen al órgano presidencial como nuevo centro de gravedad de la política nicaragüense¹⁹⁵. El mecanismo de presión política ejercido por los micro-partidos en la arena legislativa era el de favorecer las alianzas inter-partidarias. Las decisiones en el parlamento son siempre el fruto de una negociación política para obtener las mayorías institucionalmente requeridas. Esta reivindicación del nuevo peso adquirido por los partidos en Nicaragua, ya que durante el régimen de partido dominante que caracterizó al sandinismo de los 80 no habían tenido la oportunidad de intervenir sobre la dirección del proceso político, tiene su expresión en las reformas constitucionales de 1995¹⁹⁶.

Una porción mayoritaria de los diputados de la UNO decidió respaldar los cambios constitucionales previstos en el programa electoral de 1990, mientras casi la totalidad de la bancada sandinista empezó a considerar la necesidad de reformar la Constitución para lograr un mejor equilibrio institucional entre los poderes del Estado y ofrecer mayores garantías al sistema democrático. Si los legisladores de la UNO enfrentados al gobierno de Doña Violeta veían con desconfianza la candidatura presidencial de Antonio Lacayo, los sandinistas liderados por Sergio Ramírez trataban de evitar los efectos políticos de un super-Ejecutivo como el que se avecinaba en la figura emergente de Arnoldo Alemán. Por tanto, existía entre los actores políticos de la UNO y el FSLN la necesidad percibida de que había que reformar la Constitución antes de que se celebraran las nuevas elecciones presidenciales y legislativas de 1996, que darían lugar a una nueva correlación de fuerzas dentro del sistema político nicaragüense.

¹⁹⁴ A este respecto destaca el diputado Francisco Aguirre del PLC: “(...) la Ley Electoral favorecía a los micro-partidos, a las micro-agrupaciones, hasta el punto de vista financiero, pero 300.000 dólares ex ante, no a posteriori, no después de las elecciones, sino que antes, entonces, Francisco Aguirre Sacasa creaba el movimiento “Vamos con Francisco”, y llegaba al Consejo Supremo Electoral, y, entonces, recibía 300.000 dólares, que, a lo mejor, con esos 300.000 dólares, yo a lo mejor hice una campaña, (...) pero a lo mejor no hice campaña, a lo mejor, me quedé con la plata, gasté 10.000, 15.000, 20.000, poniendo unas cuantas mantas aquí en Managua para hacer la mueca, como decimos nosotros, de la elección, y los otros 280.000 yo me los metí en la bolsa (...)”.

¹⁹⁵ Así lo expresa el constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) al final de cuentas del 90 hasta el 95 es que se dan estas reformas, y que se dan con una cierta lógica de partido pequeño, es decir, que una escisión de lo que fue la UNO y una escisión de lo que era el FSLN, dominada, básicamente, por los socialcristianos y por lo que después fue el MRS, en ese momento, Sergio Ramírez, Dora Téllez y una buena cantidad de diputados, son los que marcaron los ejes principales de las reformas, y como partidos pequeños, entonces, hicieron cambios en las circunscripciones electorales, en los umbrales electorales para acceder a ser presidentes, pues, los requisitos para ser candidatos a Presidente, pensando que iban a pasar como bisagras, y que aunque no fueran partidos grandes iban a funcionar, de cierto modo, como el Partido Liberal alemán o algún partido, que, siendo pequeño, terminan decidiendo, terminan abriendo o cerrando puertas, en relación a sus razones políticas, te cuento esto, porque al final tuvo una regresión lamentablemente nefasta, muy regresiva, muy conservadora, pero que fueron los partidos mayoritarios los que volvieron con sus fueros y cerraron el grifo, (...) siguiendo una cierta lógica pendular (...)”.

¹⁹⁶ Como explica el Magistrado Sergio Cuarezma: “(...) este presidencialismo comienza, a mi juicio, a revalorarse sobre todo de dos maneras: una, en el 95, con la reforma constitucional para garantizar un peso y contrapeso desde posiciones políticas, como te advertía, anteriormente, que algunos partidos van naciendo, teniendo oportunidad de nacer, pero había que quitarle poder al presidencialismo de aquella época histórica, aunque estuviera Doña Violeta Barrios de Chamorro, o, al contrario, aprovechando ese contexto histórico para poder dismantelar esa fortaleza del presidencialismo, que, en su momento, quizás, tuvo ventajas, como también tuvo resultados extremadamente gravosos, y eso hace también que la situación política dé la oportunidad a otra participación de sectores políticos, en segundo lugar, ya desde el punto de vista pragmático-institucional, las reformas para ir, en cierta forma, desinflando ese concepto rígido del presidencialismo, para establecer un balance, un peso y un balance entre todas las instituciones, porque el Ejecutivo todavía en el 95, y antes de la reforma tenía y todavía se siente el poder, no tanto como antes del 95, un poder omnimodo sobre el resto de las instituciones (...), pero el 95 más allá de algunos intereses políticos para que no corriera como Presidente tal persona (...) me doy la oportunidad de crecer desde la Asamblea, aprovecho y reformo la Constitución para darme un espacio político (...)”.

Si se ponen en diálogo las voces destacadas dentro de la UNO y el FSLN, que participaron en la discusión de las reformas de 1995, pueden extraerse algunas claves interpretativas del discurso sobre los cambios a la Constitución, que tienen lugar bajo el gobierno de Violeta Chamorro. Los principales interlocutores de cada partido reconocían así un hecho incuestionable: la falta de una posición mayoritaria que permitiese dirigir el proceso de reforma constitucional sin la necesidad de negociar previamente con las demás fuerzas políticas. Incluso la UNO no podía aprobar con el pleno de sus diputados votando en bloque la Ley No. 192 de reforma parcial de la Constitución de 1995¹⁹⁷. Los *cleavages* del debate constitucional también tuvieron un impacto sobre la generación de las contradicciones internas que llevaron a la coalición gubernamental y al principal partido de la oposición a sufrir sendas divisiones, que aglutinaron entre sí los votos necesarios para hacer las reformas del 95¹⁹⁸.

Otro de los actores que apoyó la iniciativa de reforma constitucional de 1995 fue el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Si se analiza el discurso de los diputados con representación en el órgano legislativo durante ese período, podemos observar como fue la labor negociadora de este pequeño partido con las fuerzas mayoritarias del FSLN y la UNO la que logró el acuerdo político necesario para aprobar las reformas a la Constitución en la Asamblea Nacional. El cálculo político de los partidos más grandes vinculados a ambos bloques, liberal y sandinista, sobre la oportunidad de alcanzar la victoria presidencial en la próxima convocatoria de 1996, y obtener el premio de un Ejecutivo fuerte como el diseñado por la Constitución de 1987, estaba, en un principio, en la prospectiva política de los diputados del FSLN y de la UNO. De ahí la visión política de fuerza minoritaria de los llamados “*pescaditos*”, que era el apodo con el que se conocía popularmente a los diputados demócrata-cristianos en la Asamblea Nacional de aquella

¹⁹⁷ En este punto, observa Alfredo César: “(...) entonces, ¿qué ocurre?, que estas reformas constitucionales se convierten en la plataforma electoral fundamental, que la oposición unida ya electoralmente en lo que se llamó Unión Nacional Opositora (UNO), estos catorce partidos, desde el partido comunista hasta el partido conservador, toman como referente esencial de la plataforma de gobierno, es decir, de la plataforma electoral, esta reforma constitucional, obviamente, había otros aspectos políticos, económicos y sociales en el programa de gobierno, como es natural, pero el eje central era éste, porque esto se suponía que una vez puesto en vigor garantizaría un marco jurídico democrático de libertad y de progreso, y así es como después de triunfar en las elecciones del año 90, digamos, la delegación parlamentaria de la UNO es mayoría simple, pero no la mayoría del 60% que se necesita en Nicaragua para reformar la Constitución, estábamos cortos, en un parlamento de noventa diputados había cincuenta y dos diputados de la UNO, que nos faltaban todavía tres diputados para lograr la mayoría necesaria para la reforma, por lo tanto, durante los primeros años, el año 90, 91, 92, 93, no fue posible, hacer esas reformas era algo pendiente todavía, y luego ocurrió algo que facilitó las mismas, y es que comenzó el movimiento disidente dentro del sandinismo, lo que ahora se dio en llamar el MRS, (...) eso comenzó a gestarse en el año 93, 94, producto de conflictos ya internos como oposición (...)”.

¹⁹⁸ Como destaca Edmundo Jarquín: “(...) al interior de los dos bloques, el bloque sandinista y del bloque anti-sandinista se van decantando dos procesos, al interior del bloque sandinista el proceso que se va decantando es que Daniel Ortega tiene un control muy precario del aparato partidario, y no tiene control de la bancada sandinista (...), entonces, hay una tensión que Daniel Ortega la va definiendo a su favor con medidas de presión, orillando y eliminando, progresivamente, hasta que se da el Congreso del 91, (...) como logra su reelección como Secretario General comienza a depurar en la medida en que se acentúan las contradicciones políticas, y esto es lo que da el origen al MRS (...), a su vez, dentro del bloque anti-sandinista, se va decantando una fuerza política mayoritaria, que es el liberalismo (...) Arnoldo Alemán, que ha salido elegido alcalde de Managua, (...) comienza a reunificar al viejo Partido Liberal, y, entonces, se van dando esos dos procesos de consolidación de dos fuerzas políticas, prácticamente, privatizadas, una por Arnoldo Alemán, y la otra por Daniel Ortega, (...) y en la Asamblea Nacional subsiste la correlación más plural, más democrática, más moderna, en términos cultural-políticos, producto de la elección de febrero del 90, entonces, estas fuerzas que están en la Asamblea Nacional de cara a lo que habían sido los principales problemas históricos del sistema político nicaragüense, y de cara a esa realidad que se está configurando, impulsan las reformas constitucionales del 95 (...)”.

época, por su habilidad política para “nadar” de un extremo a otro de la “piscina legislativa”, y sumar voto a voto los apoyos necesarios para la aprobación de las reformas¹⁹⁹.

La cuestión de las reformas constitucionales integraba un debate político de mayor alcance vinculado a las decisiones fundamentales sobre el rumbo que iba a seguir el país en el contexto de la transición a inicios de la década de 1990. La ausencia de una hegemonía entre las distintas fuerzas partidarias para liderar el proceso que conduciría a las transformaciones políticas, sociales y económicas que Nicaragua tenía pendientes, alentó este clima negociador entre los principales partidos de ambos polos ideológicos para diseñar una estrategia conjunta mediante la apertura de un proceso de diálogo nacional. Los primeros años 90 son una muestra de esta lucha política intensa, que tiene lugar en las instituciones, especialmente, en los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero también en el interior de los partidos que intentan redefinir sus estrategias políticas, y reposicionar las fichas de juego según las nuevas reglas institucionales de la democracia²⁰⁰.

La legitimidad democrática de las reformas de 1995 tiene su raíz en el consenso legislativo, y no en la acción unilateral del Ejecutivo, que por su propia condición presidencial está impregnada del “gusto por el poder”, uno de los males históricos de la política en Nicaragua²⁰¹. El parlamento por su función representativa es evaluado positivamente como una institución comprometida con el diseño de un régimen democrático que garantice el bien común de todos los nicaragüenses. Este es el discurso oficial, que, como se ha visto, tiene su envés, y finalmente los artífices de la reforma constitucional de 1995, a pesar de todos sus aciertos desde el punto de vista técnico-jurídico, también tuvieron sus intereses políticos, aunque estuviesen velados por el

¹⁹⁹ Así lo indica Arnaldo Zambrana: “(...) yo pertenecía a un partido político, que era el Partido Demócrata Cristiano y de nosotros salió, como grupo político, el hacer reformas constitucionales que tuvieran firmeza desde el punto de vista institucional, (...) que fuera aceptado por todos, y que fueran reformas que beneficiaran, generalmente, la democracia de Nicaragua, no que beneficiara a alguien (...) Al primer partido al que nosotros le planteamos tal situación fue al Frente Sandinista, porque era el partido que tenía una mayoría que había que tomar en consideración dentro del bloque, de lo que es el negocio político, de lo que es “ábranse para que podamos hacer algo”, en un principio, ellos se mostraron renuentes para hacer cambios, porque estaban pensando en que posiblemente las siguientes elecciones las ganarían y quedarían, digamos, con poderes iguales, y, por otro lado, un sector proclive al gobierno de Doña Violeta, pues, estaba interesado en que esas cosas no cambiaran para que también ellos pudieran hacer cambios (...) y después de un trabajo que no deja de ser agotador y también interesante se llegó, pues, a que firmáramos la primera solicitud (...) de reforma constitucional (...)”.

²⁰⁰ Y continúa Elvira Cuadra en su discurso: “(...) hasta el año 95, que fue la primera reforma constitucional, no estaba claro en el panorama quién era el actor, que, efectivamente, iba a liderar ese proceso de transición, había mucho movimiento, estaba, por un lado, la UNO, que ya se había escindido entre los grupos, que manejaban el gobierno, alrededor de Antonio Lacayo y la Presidenta Chamorro, ¿verdad?, y los que estaban en el parlamento, que estaban alrededor de Alfredo César y algunos otros más, y que tenían posiciones divergentes en relación al rumbo del país, a cómo manejar la relación con el Frente Sandinista, a cómo manejar todo el proceso de reconstrucción de la institucionalidad, etc., y del otro lado, estaba el Frente Sandinista como partido de oposición, partido fuerte, ¿verdad?, y que tenía la disposición de no permitir que lo desalojaran de otros espacios de poder, entonces, había una lucha fuerte dentro del Frente, el Frente no era monolítico, sino que tenía también diferentes grupos, (...) había diferentes puntos de vista en relación a cómo y cuál iba a ser el rol del partido en este proceso de transición, cómo debería de ser la relación con el gobierno, dentro del parlamento, etc. (...) el problema es que las fuerzas políticas del país no estaban listas para ese cambio tan fuerte que íbamos a tener, y los primeros años del noventa fueron años de constante lucha tratando de establecer una correlación de fuerzas, que le permitiera a determinado actor político, ¿verdad?, hegemonizar el proceso de transición y el proceso de cambio que se estaba realizando, ¿no?”

²⁰¹ En este orden, concluye el diputado demócrata-cristiano Cairo Manuel López: “(...) la de 1995, tiene una característica bien importante, es la única reforma constitucional, que no ha sido promovida desde el Poder Ejecutivo en la historia de Nicaragua. Las anteriores reformas casi siempre se han promovido desde de la Presidencia de la República, sea con el propósito de ampliar periodos presidenciales, reducir periodos presidenciales, o bien facilitar reelecciones presidenciales, pero han estado vinculadas sobre todo al tema del poder (...)”.

halo beatífico del acuerdo parlamentario que dio origen a la Ley de Reforma Parcial No. 192. Como observa el diputado demócrata-cristiano Luís Humberto Guzmán, presidente de la Asamblea Nacional en 1994/95: “(...) las reformas de 1995, en mi opinión, sí estaban justificadas y tienen dos atributos especiales: uno, que es de origen parlamentario, no es el de origen del presidente de la República, y a eso agréguele que a diferencia de la mayoría de las constituciones y de las reformas constitucionales anteriores, que tenían el defecto (...) de ser expresión de una perspectiva parcial de una mayoría importante pero transitoria, la reforma del 95 reunieron un consenso muy amplio. Al final, incluso el concurso de la presidencia de la República a través de la Ley Marco, pero todo el arco parlamentario respaldó la reforma, eso incluía al Frente Sandinista, a los disidentes del Frente Sandinista, y a todo el sector que fue la UNO. Entonces, tiene los méritos, desde el punto de vista del contenido, y tiene también los méritos desde el punto de vista del respaldo que tuvo, que venía tanto de todo el arco parlamentario, como de la propia presidenta de la República después de una negociación muy ardua, concretada en la ley”.

Las leyes-marco forman parte del proceso constitucional nicaragüense de las dos últimas décadas, y a pesar de su controversia técnica y dudosa constitucionalidad han permitido al país salir del *impasse* generado por el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, debido a las dificultades de aprobación de las reformas a la Constitución. Se puede matizar la observación de Luís Humberto Guzmán, ya que el consenso fue forzado entre las partes para salir del grave bloqueo de poderes que paralizaba el país. El acuerdo alcanzado en la Ley Marco no fue de naturaleza constitucional, sino política: el Ejecutivo de Violeta Chamorro y la Asamblea Nacional negociaron el aplazamiento de la entrada en vigor de las normas reformadas hasta el siguiente gobierno electo en 1996. Un aspecto de interés en el análisis de las Leyes Marco es precisamente la ruptura del principio de “suma cero” que caracteriza al juego político nicaragüense. En este sentido, el acuerdo contraído entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de la firma de la Ley Marco restauraba un equilibrio institucional coyuntural (dado que el conflicto de poderes no desaparecía, sino que se suspendía en el tiempo), permitiendo tanto al gobierno como a la oposición obtener una gratificación de su propia agenda política. Este hecho, como afirma Close, “constituía un desvío de la política de que el ganador se queda con todo que había marcado el pasado” (2005: 250).

El análisis de la reforma constitucional de 1995 desde la perspectiva de los *actores* que intervinieron en su aprobación, identificando los factores vinculados al proceso negociador entre los partidos que hacían un cálculo racional sobre las ventajas e inconvenientes que tendrían los cambios sobre sus intereses políticos nos sitúa frente a tres escenarios diferenciados: el del FSLN, el del Partido Demócrata-Cristiano, y el de la UNO. El primero se articuló sobre la división interna del Frente Sandinista entre el núcleo mayoritario de la bancada liderada por Sergio Ramírez²⁰², que estaba a favor del diseño institucional de un presidencialismo atenuado, basado en el equilibrio de poderes y en el incremento de las facultades constitucionales de la Asamblea Nacional. De otro lado, estaban los diputados de la bancada sandinista en minoría, que se oponían a las reformas a la Constitución de 1987, como un bastión institucional del régimen sandinista, bajo la expectativa de alcanzar el poder en la próxima convocatoria electoral de 1996 y gobernar otra vez con un Ejecutivo fuerte.

²⁰² La decisión de Sergio Ramírez de apoyar los cambios constitucionales de 1995 le costó su destitución como jefe de la bancada del FSLN en la Asamblea Nacional el 9 de septiembre de 1994. Así las cosas, la escisión del partido se consolidó el 8 de enero de 1995 con la renuncia expresa del ex-vicepresidente Ramírez a su condición de miembro del FSLN (Martí, 2010).

La expectativa de alcanzar la Presidencia entre los partidos que intervenían en el debate constitucional de 1995 es una variable que explica su posicionamiento a favor o en contra de las reformas. En el caso del FSLN, aparecían dos lógicas políticas enfrentadas a la hora de evaluar la conveniencia de cambiar o no la Constitución de 1987. Éstas se ligaban también a otros muchos aspectos del proceso de transición, que darían lugar a la escisión definitiva entre MRS, el nuevo partido creado por Sergio Ramírez y Dora María Téllez, que integraría a la mayor parte de los diputados del FSLN que dieron un sí a las reformas constitucionales de 1995, y la corriente orteguista, minoritaria en la Asamblea Nacional de ese tiempo, que aún se resistía a los cambios jurídicos propuestos, y mantenía otra dinámica de negociación con el Ejecutivo de Violeta Chamorro²⁰³.

El rol institucional de las formaciones minoritarias como el Partido Demócrata-Cristiano, cuya visión sobre las nuevas funciones del órgano parlamentario estaba condicionada por su incapacidad para alcanzar electoralmente la presidencia, es el factor que explica su defensa de las reformas de 1995 para garantizar las atribuciones de un Poder Legislativo que tomase decisiones consensuadas entre las distintas fuerzas políticas, y ejerciese un control efectivo sobre el Poder Ejecutivo.

El tercer actor que participa en el proceso de cambio constitucional de 1995 corresponde a los diputados de la UNO, que estaban en desacuerdo con la presidenta Chamorro por sus negociaciones con el Frente Sandinista, además del conflicto en torno al liderazgo político sobre el proceso de transición dentro del bloque liberal, siendo contrarios a la candidatura presidencial del Ministro Antonio Lacayo²⁰⁴.

²⁰³ En esta línea, afirma el diputado de MRS Victor Hugo Tinoco: “(...) las reformas del 95 le imprimen a la Constitución un enfoque más parlamentario, o sea, se apunta a restar poder al Presidente de la República, y a trasladar más poder al parlamento, este enfoque fue empujado tanto por sectores de izquierda, en ese tiempo, del sandinismo, pero opuestos, digamos, ya en ese período (...) de esa reforma del 95, ya hay un conflicto interno en el sandinismo, entre los que valoran el tema de las libertades y los derechos ciudadanos de manera fundamental, y los que consideran el tema de las libertades y derechos de los ciudadanos como un asunto, básicamente, formal, declaratorio, sin importancia, en comparación con los derechos sociales, digamos, ¿no?, es decir, dos corrientes, una corriente que pone al mismo nivel los derechos políticos y los derechos sociales, y una corriente que ha sido hasta ahora la dominante en el partido de gobierno, que es la que, en la práctica, de hecho, le da un carácter secundario o de segundo nivel a esos derechos políticos y ciudadanos, entonces, esa reforma del 95 fortaleció la línea en esa correlación política, que existió en el año 95, producto de una escisión en la bancada parlamentaria del Frente Sandinista, la Constitución agarró ese giro, porque no era esa la posición del partido en la oposición, que era el Frente Sandinista, y en esa época todavía se estaba marcando todavía más fuerte el papel personal y caudillista del Presidente Ortega, y esta reforma fue una forma de frenar, ¿no?, esa tendencia, esa fue la reforma del 95 (...)”.

²⁰⁴ Como describe Manuel Aráuz: “también había problemas en los otros partidos, digamos, que conformaban la gran coalición de la denominada Unión Nacional Opositora, ya había fricciones importantes entre los partidos que formaban esta coalición por varias cosas, en primer lugar, porque el entonces alcalde de Managua, Arnoldo Alemán, ya había manifestado sus intenciones presidencialistas, de postularse en las presidenciales, por una parte, por otra parte, existía la intención, igualmente, del ministro de la presidencia de entonces, el Ingeniero Antonio Lacayo, yerno de Doña Violeta Barrios, presidenta en ese momento, de postularse también a la presidencia, entonces, ya había el establecimiento de la reforma constitucional del año 95 de prohibir la reelección continua de manera sucesiva, ¿verdad?, o prohibir que el presidente se reeligiera por más de dos mandatos no sucesivos, de prohibir que personas que no tuvieran cuatro años de haber regresado al país participaran como candidatos, Alvarado, recuerdo en ese entonces, el propio Edén Pastora, que no tenía cuatro años de haber vuelto del exilio, de Costa Rica o de Miami en esos casos, y de prohibir que personas que hayan estado ligadas con vínculos de consanguinidad o de afinidad con el Presidente anterior pudieran presentarse, eso dio lugar a que existiera un rompimiento completo en el ámbito de la Unión Nacional Opositora, y los que, digamos, eran aliados de Doña Violeta reclamaban a los demás el haber allanado el camino al alcalde de Managua, ¿verdad?, para que se presentara, un poco, digamos, como representante de la oposición al sandinismo (...)”. En esta misma línea, señala el constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) y también produjo una grave crisis política entre el Ejecutivo, presidido por Doña Violeta de Chamorro, y con su yerno, Antonio Lacayo, como su principal asesor, ministro de la

Hay dos niveles de análisis en relación al proceso de cambios que tuvo su origen en 1990: por un lado, el de la negociación política que tiene lugar entre el FSLN y el gobierno de Violeta Chamorro en relación al traspaso de poderes dentro de la nueva estructura del Estado; y por otro, el relativo al debate parlamentario sobre las reformas al texto de 1987 entre las bancadas representadas en la Asamblea Nacional. Ambas dinámicas de acuerdo político tienen lugar en los poderes Ejecutivo y Legislativo, respectivamente²⁰⁵. ¿Cómo negocia el Frente Sandinista con la presidenta Chamorro con objeto de mantener su presencia en los enclaves institucionales del viejo Estado revolucionario? ¿Y cómo negocia el FSLN en la arena parlamentaria, como principal partido de la oposición, sin cuyo voto favorable no es posible adoptar decisiones por mayoría calificada, como es el caso de las leyes de reforma parcial a la Constitución²⁰⁶?

El Frente Sandinista se encontraba internamente dividido, y mientras un sector del partido controlaba las negociaciones con el Ejecutivo presidencial, cuya máxima figura era el General Humberto Ortega, otro sector del FSLN integrado por los diputados de la bancada dirigida por Sergio Ramírez en el parlamento promovía la democratización de las instituciones a través de la reforma constitucional de 1995. En ambos casos, la posición del Frente Sandinista fue conservadora, aunque con desigual signo: en el primer proceso, el objetivo era mantener el poder del sandinismo en instituciones importantes como el Ejército, la Policía o el Poder Judicial; en el segundo, el fin era garantizar institucionalmente la capacidad de decisión política del Frente Sandinista en el marco de la oposición democrática, y asegurar un control efectivo sobre el poder presidencial. En ambas posturas, el FSLN debía aceptar el cambio para que paradójicamente nada cambiase, aunque, en el caso de las negociaciones con el Ejecutivo de Doña Violeta, el objetivo era el control real sobre las instituciones, mientras en el debate parlamentario los diputados del futuro MRS participaban del consenso democrático de reformar la Constitución para equilibrar las atribuciones formales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, garantizar que no hubiese ningún retroceso en el marco de derechos y libertades fundamentales creado en la Constitución de 1987, y mantener el compromiso con las políticas públicas del anterior gobierno sandinista frente a la nueva derecha neoliberal.

El FSLN es un actor político clave en el proceso de transición de los 90²⁰⁷. Sin embargo, el sector orteguista y el sector renovador tendrán una desigual concepción de la dirección efectiva

presidencia fue y toda la cosa, fue el candidato presidencial para las siguientes elecciones, y, digamos, el resto del espectro partidario, este conflicto llegó a que unos aceptaban las reformas constitucionales, otros no, Doña Violeta, básicamente, sobre todo porque le impedían a Antonio Lacayo ser candidato presidencial, entonces, para salvar esta situación (...)"

²⁰⁵ En este punto, la diputada M^a Dolores Alemán observa la "debilidad" del FSLN de los primeros años 90 como partido político, y su "fortaleza" en la movilización social en las calles: "(...) el Frente está debilitado en ese momento, no hay un Frente Sandinista fuerte, pero sí levantando conflictos, haciendo manifestaciones, quemando llantas, quemando la alcaldía de Alemán, estos disturbios, pero a lo interno del partido hay una intensa lucha de poder (...)"

²⁰⁶ La votación por mayoría calificada del 60% de los representantes de la cámara corresponde también a la reforma de las leyes que tienen rango constitucional en Nicaragua: la Ley Electoral, la Ley de Emergencia y la Ley de Amparo.

²⁰⁷ Como observa el Magistrado del CSE René Herrera en relación a este acuerdo político que se impone sobre la reforma del nuevo marco institucional: "(...) en el caso de Nicaragua, las modificaciones constitucionales, a partir del triunfo de la oposición en el 90, no sean sustanciales, sean siempre más producto de un acuerdo político, no como reforma propiamente dicha, el Frente Sandinista conserva en la, llamémosle así, en la visión constitucional, una serie de enclaves, es decir, que hay aspectos de la Constitución que no son permitidos cambios, sin decirlo por escrito, se sabe que esos enclaves no pueden ser tocados, si es el Ejército, en menor grado, pero, en cierta medida, igual la Policía, el Poder Judicial, temas de la propiedad, que son, sustancialmente, la base del poder del Frente Sandinista, el resto de temas pueden ser tocados en arreglos, en modificaciones de leyes secundarias, es decir, y, en ningún caso, sin embargo, podrán desbaratar, destruir el espíritu que tenía en la Constitución esa correlación de poder, de modo que pasan varios años para que la Constitución sea reformada y

que debía adoptar el partido en la secuencia del cambio político. El primer sector del sandinismo se impuso en el ámbito de la presión social dirigida al “*gobierno desde abajo*” y los pactos políticos cupulares con el Ejecutivo, mientras que el sector modernizante de los sandinistas, atrincherado en la bancada del FSLN en la Asamblea Nacional, dominó en el ámbito de la negociación parlamentaria, apoyando el contenido democratizador que impulsaban las reformas constitucionales de 1995²⁰⁸.

Por tanto, hay dos maneras de entender el poder dentro del sandinismo: la concepción orteguista, que inspira la actuación del FSLN bajo el esquema de “*presión-negociación*” con el Ejecutivo, manteniendo recursos de poder como instrumentos de su control *real* antes que *formal* sobre las instituciones; y la concepción del sandinismo democrático de MRS, que se ajusta a la legalidad del marco constitucional con una actuación basada en el respeto a las reglas del juego, como único escenario legítimo para dirimir los conflictos de la vida pública. El MRS apostó por el nuevo rol del parlamento como expresión de la soberanía popular, y la transparencia de las decisiones basadas en el consenso legislativo con las restantes fuerzas políticas, frente a los acuerdos intra-élites como un intercambio recíproco entre los representantes de la Presidencia y la oposición realizado a espaldas de los ciudadanos. Aunque las negociaciones entre la Presidencia de Violeta Chamorro y la delegación del FSLN no coinciden, en sentido estricto, con el contenido y el procedimiento del pacto entre el Presidente Alemán y el líder de la oposición Daniel Ortega en 1999/2000. Pero en el discurso de los entrevistados aparece esta referencia a las primeras negociaciones del gobierno de Doña Violeta con el Frente Sandinista como la manifestación originaria de una tendencia que se consolidaría después en el Pacto Ortega-Alemán: la necesidad de *pactar* para poder *gobernar*²⁰⁹.

sea sólo mediante una negociación política, y en áreas en donde siempre el sandinismo se reserva el control principal, coloca candados en todos los portones constitucionales, candados de los cuales sólo ellos tienen llave, y no dejan una copia a nadie, a menos que se pongan de acuerdo, uno de esos grandes candados es de que para poder hacer elecciones en los poderes del Estado, en las reformas constitucionales, en cualquier otra actividad que modifique, deben ser un mínimo de cincuenta y seis diputados, cincuenta y seis diputados es una cantidad, casi 2/3 de lo que es el número de toda la cámara legislativa, en ningún momento, en ninguna elección, nadie se acerca a cincuenta y seis diputados, (...) las discusiones que teníamos nosotros adentro, como cuerpo político, eran que la Constitución del 87 y las negociaciones políticas en el gobierno de Doña Violeta habían puesto demasiados candados a las posibilidades de una reforma constitucional, el Frente Sandinista tenía miedo que le quitaran el control del poder por la vía de las reformas constitucionales, y, para evitar eso, le puso demasiados candados, y dejó trabada la posibilidad de las reformas a una difícil manera de conseguir los votos (...)”.

²⁰⁸ Como añade Manuel Aráuz: “(...) en el año que se produjeron las reformas constitucionales, en el año 95, ya existía, en el ámbito de los partidos políticos que las aprobaron y que las promovieron, existían ya problemas estructurales, el Frente Sandinista ya se había dividido, la gran escisión que se produjo en el año 94, donde se dividió el sandinismo ortodoxo del Movimiento Renovador Sandinista, en el parlamento sólo quedaron tres diputados del Frente Sandinista ortodoxo de hoy, mientras que la mayoría eran diputados que pertenecían al bloque del Movimiento Renovador Sandinista, encabezado, en ese momento, por Sergio Ramírez Mercado, que fue Vice-Presidente de la República de Daniel Ortega, y que, en ese tiempo, era, pues, quien encabezaba la bancada”.

²⁰⁹ Y afirma el investigador Félix Madariaga: “(...) hoy te puedo hablar con mucha claridad de eso, porque las pasiones políticas de inicios del 90 se han calmado un poco, y uno puede evaluar cómo Doña Violeta fue electa, es la Presidenta de mayor grado de aprobación en las encuestas recientes, pero ella sale a la Presidencia con un nivel de aprobación muy bajo, ese nivel bajo de aprobación, en gran parte, es resultado de la percepción ciudadana de que no había gobernabilidad, y de que era una Presidenta sin poder, sin autoridad suficiente para poder gobernar, además de que fueron años de muchísima inestabilidad por el constante sabotaje del partido de la oposición, constantemente, con huelgas, muchas de ellas violentas, con tomas de edificios gubernamentales, algunas que causaron muertos, como fue la toma del Banco Central de Nicaragua, que concluyó con el lamentable fallecimiento de un estudiante, con inclusive alzamientos armados muy sangrientos, el alzamiento de por lo menos 4.000 personas en armas que convirtió a Nicaragua, nuevamente, en un país de guerrillas, por lo menos del 90 hasta casi el final del año 96, de hecho, los últimos grupos se desmovilizaron hasta finales del año 97, ya en el primer año de Arnoldo, entonces, hagamos esa observación (...)”.

Hay que aclarar que la lógica de la transacción política se impuso sobre la del consenso constitucional en las reformas del 95, pero no debido a la oposición del Frente Sandinista, cuya bancada mayoritariamente renovadora sí apoyó el programa de cambios a la Constitución en ese período, sino por la negativa del Ejecutivo de Doña Violeta a aceptar las reformas por los motivos ya comentados. Por otra parte, la técnica de revisión constitucional, al menos desde un punto de vista jurídico, es conveniente que sea un procedimiento agravado para evitar que cualquier actor político pueda reformar por sí solo el marco constitucional sin el respaldo de un amplio consenso entre las fuerzas con representación legislativa, que actúan como un poder constituido o derivado. La introducción de las mayorías calificadas sirve a este propósito legítimo de favorecer el consenso democrático para hacer reformas orientadas al interés general, ofreciendo mayores garantías a la protección del texto constitucional frente a los desmanes políticos de legisladores con intereses particulares.

Como señala David Close en su análisis sobre las dificultades de la transición nicaragüense: “esta clase de pacto inter-élite o fue muy limitado o sencillamente no existió” (2005: 20). Este argumento coincide con nuestra posición: la falta de un acuerdo político duradero entre las élites que dirigieron el proceso de transición en 1990 tuvo su expresión jurídica en la ausencia de un verdadero pacto constitucional. De ahí que la coyunturalidad del consenso entre los diversos grupos políticos permitiese alcanzar una estabilidad institucional a corto plazo. El propio marco jurídico, incluida la Ley Fundamental, carece de fijeza si el acuerdo sobre las reglas de juego se rompe periódicamente, dando lugar a una nueva configuración de fuerzas con su correspondiente estrategia negociadora a la hora de definir el diseño institucional según los intereses políticos del momento.

La necesidad de sentar las bases de la reconciliación nacional por encima de las rivalidades del pasado favoreció el impulso del diálogo político entre los dos polos adversarios, que tuvo su expresión en el consenso pluripartidista que animó la aprobación de las reformas constitucionales de 1995. Pero el discurso más radical de la UNO acusa tanto al sector moderado del gobierno de Doña Violeta que negoció la transferencia del poder con el FSLN desde el Ejecutivo, como al sector de la UNO que discutió con los sandinistas en el órgano legislativo la aprobación de unas reformas que sometían la elección de los altos funcionarios a la votación de los diputados en la Asamblea Nacional. Ambos procesos tuvieron el efecto de abrir espacios institucionales al Frente Sandinista²¹⁰.

Los partidos que negociaron el reparto del poder democrático dentro de la Asamblea Nacional a través de las reformas constitucionales del 95 es vista como un precedente de la distribución de las cuotas de representación partidaria dentro de los poderes públicos, cuya expresión más clara fue el Pacto Ortega-Alemán de 1999/2000²¹¹. Esta centralidad de las

²¹⁰ Como sostiene el diputado del PLI Indalecio Rodríguez: “(...) fueron, como dicen, vulgarmente, “sacando mantequilla”, empujando, que salieran del círculo de Doña Violeta las personas que tenían aquí un respeto y una influencia, pues, histórica impresionante por su comportamiento, por su vivencia, por su sapiencia, y se fueron metiendo personas como su yerno, Antonio Lacayo, (...) y también personalidades de otros muchachos ahí, que hasta el momento de hoy no han aprendido lo elemental, como el caso de Alfredo César, que lo hicieron presidente de la Asamblea, el otro ministro de la presidencia, cuando había un acuerdo de que tenía que ser el presidente de la UNO, y del grupo de la UNO, quienes tenían la decisión de designar y de quitar y de aprobar los arreglos, sin embargo, entre bastidores se impuso la gestión del presidente Carter y, un poco más tarde, de Carlos Andrés Pérez, y apartaron a estas personalidades que tenían un respeto dentro del pueblo nicaragüense, y una experiencia, pues ya, en el tema político, que no lo debieron de haber desaprovechado y otra suerte, otra historia estaría viviendo el pueblo nicaragüense en este momento, yo mismo, en aquél momento, fui indiferente en esa época, pero después, ahora, viendo lo que pasó, digo que ellos tenían razón (...)”.

²¹¹ Como añade Indalecio Rodríguez: “(...) aquí todo el poder era para el presidente de la República, (...) hablar del Poder Legislativo era un símbolo, porque todo lo podía hacer el presidente de la República, legislar,

minorías como verdaderas protagonistas de la agenda parlamentaria de aquel tiempo, incluyendo las reformas constitucionales de 1995, no se correspondía con un rasgo estructural del sistema de partidos en Nicaragua, que, a pesar de su fragmentación se articulaba sobre un eje de oposición bipolar entre el sandinismo y el anti-sandinismo. Las expectativas de consolidación institucional de una Asamblea Nacional con representación pluripartidista no tuvieron su correspondencia en la realidad electoral de los comicios de 1996, en los que se concentró el voto en los dos principales partidos de ambos bloques: el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), reestructurado en torno a la dirección de Arnoldo Alemán, y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), reforzado sobre el liderazgo de Daniel Ortega.

Las elecciones de 1990 produjeron un multipartidismo de factura artificial, de forma que no sólo no duró en el tiempo, como una expresión genuina de las tendencias políticas de la sociedad nicaragüense, sino que abrió los mimbres constitucionales introducidos por las reformas del 95 a la consolidación institucional del bipartidismo en la estructura de los poderes públicos²¹².

Así, concluyo que la disputa por los espacios de poder entre los bloques sandinista y anti-sandinista tuvo una triple dirección en la coyuntura de los primeros años 90: por un lado, la consolidación institucional del nuevo rol de la Asamblea Nacional como centro de la política partidaria en el marco formal de las nuevas reglas del juego democrático; por otro, el pacto entre las cúpulas de ambos bloques en la esfera del Ejecutivo como estrategia de negociación política; y, en tercer lugar, la articulación de dos fuertes liderazgos con tendencia a hegemonizar progresivamente los apoyos partidarios en ambos polos bajo las figuras de Arnoldo Alemán y Daniel Ortega, que serían los artífices de la competencia electoral en los próximos comicios de 1996²¹³.

etc., pero después, cuando se dan las elecciones, se cambia el cuadro, entonces, comienza a hacer la reforma, ¿verdad?, en donde tuvieron mucho que ver los famosos “pescaditos”, que se andan metidos en todos lados, los socialcristianos, tienen mucho que ver, que eran cuatro o cinco, y los cuatro o cinco han estado siempre mandando, (...) no han perdido, estaban con el Frente, luego se pasaron con Doña Violeta, se hicieron esas modificaciones y siguieron con Arnoldo hasta contralores y demás, y ahora, pues, están con la convergencia, ahí está Agustín Jarquín, ahí está López Rey, hay están todos metidos, son cuatro o cinco o seis, docenas, pero ahí están siempre metidos, tienen una habilidad impresionante, (...) que es otro de los errores, el pacto original de los cambios que se hicieron en esta Constitución todo el mundo le echa el muerto al “Gordo” Alemán, y yo también así lo creo, que es el gran responsable, yo he sido un anti-alemanista por lo corrupto, (...) pero aquí también los “pescaditos” hicieron sus pecados luego, y los que inician ese proceso son los “pescados”, en el sentido, de que ellos fueron los primeros, aún antes de ser presidente Arnoldo Alemán en ir a buscar todos esos arreglos para hacer los acuerdos para dividirse los poderes con el Frente, para dividirse el poder, y mantenerse única y exclusivamente, no pensaron en Nicaragua (...).”

²¹² Como observa Félix Madariaga: “(...) aclarar que cuando hablo de multipartidismo no me refiero, por ejemplo, al modelo de los años 90, en donde básicamente cinco personas se ponían de acuerdo para crear un partido político, (...) y el incentivo del 90 era financiero, es decir, creabas un partido y el Estado de Nicaragua te daba una cantidad de dinero para la campaña política, que reembolsabas a la hora de hacer gobierno o a la hora de ser miembro del partido. Se creó un incentivo perverso para atomizar el sistema político, ¿verdad?, entonces, mucha gente critica el multipartidismo basado en una única experiencia, naturalmente, un experimento muy mal diseñado, pero que se corrigió, porque el sistema de financiamiento a los partidos políticos corrigió, digamos, esa deficiencia, y estableció que los partidos políticos pueden ser beneficiarios de algunos reembolsos de sus gastos de campaña, pero solamente en cierta proporción, en ciertos gastos, y únicamente a los que lograron acceder al poder ya siendo partido de gobierno o siendo partido representado en el parlamento”.

²¹³ Así, sostiene Antonio Lacayo: “(...) el poder, ¿verdad?, que en una democracia en realidad lo tienen en buena medida el parlamento y no tanto el Ejecutivo, porque el Ejecutivo se tiene que comportar dentro del marco de la ley, y no por encima de la ley, el poder a partir del 90 lo tienen los pequeños partidos que están en la Asamblea, entonces, legislan en su beneficio, pero cuando van a las elecciones del 96, esos pequeños partidos, pues, no logran sacar votos, y la mayoría de votos lo saca el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista, entonces, a partir del 96 hay un nuevo poder en Nicaragua, no los pequeños partidos, sino estos dos

2.7.3. EL CONFLICTO ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO:

Tras el triunfo electoral del 25 de febrero la Presidenta Chamorro se dio a la tarea de gobernar un país recién salido de una guerra sin haber alcanzado aún el acuerdo en numerosas cuestiones de la vida pública nacional. Esta indefinición originaria del papel de los distintos actores políticos implicados en el proceso de transición tuvo también su expresión en el orden jurídico. La más sobresaliente de ellas sería el bloqueo de los poderes Ejecutivo y Legislativo como consecuencia del conflicto en torno a la reforma constitucional de 1995. La pugna entre las élites de la transición por definir la dirección política del proceso de cambio en los 90 coincide con la observación de análisis de Close: “aunque algunos aceptaban que las elecciones le daban poder a los triunfadores, el cómo debería utilizarse ese poder y quién tomaría las decisiones acerca de su utilización todavía eran cuestiones discutibles” (2005: 113).

¿Cuáles son las razones que explican la resistencia del poder presidencial a ceder gran parte de sus atribuciones constitucionales al órgano legislativo? He destacado los argumentos que justifican la necesidad de disponer de un Ejecutivo fuerte, no sólo en correspondencia con la tradición presidencialista nicaragüense, sino por la propia coyuntura de la transición, que demandaba la realización de un conjunto de cambios de tal envergadura, que hacía falta un órgano presidencial dotado de los máximos poderes constitucionales para asumir el reto sin impedimentos al buen desarrollo de la agenda de gobierno. Durante el gobierno sandinista de los 80, el carácter secundario del órgano legislativo respecto del Ejecutivo también se explica por factores jurídicos (los reducidos poderes constitucionales de la Asamblea Nacional) y políticos (la fuerte disciplina partidaria impuesta por el FSLN a sus legisladores, que además eran mayoría dentro del parlamento). Ninguna de estas condiciones favoreció a la UNO: el conflicto entre los escasos diputados alineados con el Ejecutivo, de un lado, y la mayoría de los legisladores de la UNO que concentraron su voto en contra de la Presidenta, determinando su propia agenda política dentro de la Asamblea Nacional, de otro, marcaron el inevitable curso del enfrentamiento entre ambos poderes, prácticamente, desde el inicio del gobierno de Doña Violeta²¹⁴ (Close, 2005: 112-116).

grandes partidos, y vuelve lo mismo, “pongámonos, ahora el poder es para nosotros”, no hay cambio en la filosofía, en el pensamiento, lo que hay cambio es de actores, ¿te das cuenta? (...)”.

²¹⁴ Como señala Félix Madariaga: “(...) en 1990 surge una gran oportunidad para hacer una transición democrática radical, la historia de las transiciones democráticas demuestra que son los rompimientos de las viejas formas del ejercicio del poder los que permiten hacer transformaciones muy rápidas, cuando hay todavía un período muy breve de tiempo, (...) mientras cuente con un alto grado de aprobación, es decir, cuando la ciudadanía recibe a la nueva administración, en este caso, la Presidenta Chamorro con un altísimo grado de aprobación, de expectativa de que la naciente democracia y el fin de la guerra puedan permitir transformaciones rápidas. Sin embargo, la Presidenta Chamorro pierde la oportunidad de hacer esa transformación constitucional que le regrese al parlamento, en este caso, lo que en Nicaragua se denomina Asamblea Nacional, las facultades constitucionales de una tradición más liberal, digamos, en el sentido de restarle atribuciones excesivas al Presidente de la República, fortalecer algunas entidades de la Administración Pública, como es, por ejemplo, la figura del Ministerio de Defensa, la des-partidización de las fuerzas militares y policiales, fortalecer el rol del parlamento en el aspecto presupuestario, fortalecer el rol del parlamento en el aspecto de aprobación de convenios internacionales y política exterior, (...) etc., estas oportunidades la Presidenta Chamorro las pierde, y las pierde no por miopía, y tampoco las pierde por falta de visión política, sino por un cálculo político que, a mi juicio, resultó desafortunado, y es el hecho de que frente a una coalición, que se conocía como la UNO, resultaba muy difícil gobernar con el consenso, y, por tanto, la Presidenta asesorada, en este caso, por sus principales colaboradores, como era Antonio Lacayo, decide resistirse a propuestas constitucionales que empiezan a surgir muy temprano, porque cree que gobernar con la Constitución de los años 80 le permitía a ella un grado de autoridad en el ejercicio del poder que le permitía hacer cambios acelerados y más rápidos”.

Una observación que reafirma el propio Antonio Lacayo, hombre fuerte del gobierno de Doña Violeta, que examina las razones de mantener un poder hiper-presidencial²¹⁵, debido a la necesidad impuesta por las circunstancias políticas de la transición, en las que, a su juicio, era más adecuado mantener el modelo del texto original de 1987, que incrementar las facultades constitucionales de la Asamblea Nacional en detrimento del Poder Ejecutivo²¹⁶.

Los matices aportados por la voz de Lacayo son de gran utilidad para interpretar el fondo de los argumentos que esgrimen de un lado y otro los partidarios de fortalecer los poderes constitucionales del órgano legislativo en 1990, y los defensores del fuerte presidencialismo de la Constitución de 1987, convertida en moneda de cambio entre las aspiraciones políticas de las élites del Ejecutivo y el Legislativo respectivamente. No es raro que en Nicaragua cada nuevo gobierno reclame para sí su propia Constitución. Sin embargo, el escenario de la transición nicaragüense es mucho más complejo de lo que sugiere una simple disputa por el control político entre quienes tienen el poder en la Presidencia y quienes lo tienen en el parlamento. La connotación democratizadora que tiene el reparto institucional del poder político entre el Ejecutivo y el Legislativo es observada por el ex-Ministro Lacayo como la expresión de una correlación de fuerzas desfavorable para la Presidenta Chamorro, que tenía un perfil de liderazgo débil por su imagen conciliadora en la Nicaragua de post-guerra y la pérdida del apoyo parlamentario de los diputados de la UNO. El poder deja de gravitar en torno al presidente de la República y se centra sobre los pequeños partidos representados en la Asamblea Nacional²¹⁷.

La pérdida de control del Ejecutivo sobre un Legislativo excesivamente fragmentado fue una consecuencia del distanciamiento de Doña Violeta respecto de la coalición de mini-partidos que quería hacer efectivas sus aspiraciones políticas a través de la negociación con las restantes fuerzas parlamentarias. En este orden, advierte Alejandro Serrano Caldera: “(...) *la del 95 es un poco un parlamento que no controla Violeta Barrios, porque ya su estructura (...) de poder, su mayoría, se disgrega, y, entonces, vienen una serie de pactos coyunturales, y hay otra mayoría,*

²¹⁵ En este contexto, esta implícita la cuestión de la reelección presidencial, como observa la investigadora Elvira Cuadra: “(...) *era una cosa grande, fuerte, y no era fácil de manejar, y en medio estaban las pugnas de poder, entonces, la idea que había en un sector, digamos, de la derecha, por llamarle de alguna manera, ¿verdad?, de centro-derecha más bien, Toño Lacayo podía ubicarse ahí como el polo hegemónico de la transición, y la primera reforma constitucional lleva, precisamente, a tratar de frenar esas intenciones, porque lo que planteaba Toño Lacayo era ya no con la figura de Doña Violeta, pero con él como Presidente, extender su control sobre la administración de gobierno, y seguir con el proceso que ya se había arrancado de cambios económicos, etc., entonces, en ese contexto, hay una negociación entre el Frente Sandinista y las otras fuerzas parlamentarias y se logra empujar una reforma constitucional*”.

²¹⁶ Así lo refiere Lacayo del siguiente modo: “(...) *cuando Sergio Ramírez a mí me dice: “es que hay que hacer una reforma”, “mira, Sergio, ¿y por qué hay que hacer una reforma?”*, le digo, “ustedes hicieron una Constitución hace apenas cinco años”, *porque eso me lo dijo en el 92, “y hace cinco años era bueno esto y esto y esto, ¿ahora es malo?, ¿no será porque es que ahora no están ustedes en el poder y está otra persona?”*, le digo yo, “¿cómo es posible que en cinco años?”, “¡ah, no!””, me dice, “pero es que el país estaba en guerra, y necesitábamos una Constitución presidencialista”, y yo le dije: “Sergio, el país sigue en guerra”, “¿cómo?”, me dice, “sigue en guerra”, le digo, “contra el atraso, contra la pobreza, contra veinte años de guerra que destruyó todo, aquí necesitamos por lo menos diez, quince años de un gobierno fuerte, que, con un norte claro, haga progresar este país, aquí no hay tiempo que perder”(...)”.

²¹⁷ Como añade Antonio Lacayo: “(...) *una vez que está ya Doña Violeta en el poder hay que cambiar la Constitución, pero, por primera vez en la historia no es el Presidente el que cambia la Constitución a su gusto, por primera vez en la historia, como entramos a democracia, y en democracia todos somos iguales, se termina por un período esta división de Nicaragua en dos grupos, pero se crea una suerte de pugna entre el Ejecutivo y la Asamblea Nacional, el Ejecutivo, lamentablemente, una persona, además una mujer, además una vieja, ¿verdad?, en la Asamblea eran noventa hombres, machos, jóvenes, “hombre, quitémosle poder a este Ejecutivo, porque ahora estamos en democracia y el poder hay que diluirlo y pasémoslo poder a nosotros, ¿no?”(...)”*.

*que es el Frente Sandinista más algunos grupos que se suman, esta es una reforma, es la única que viene del parlamento frente al Ejecutivo (...)*²¹⁸”.

El cuestionamiento de la candidatura de Doña Violeta como líder de la UNO se compensó con el símbolo de la patria herida y dividida en la figura de esta mujer, viuda del dirigente conservador anti-somocista Pedro Joaquín Chamorro, y madre de sandinistas y antisandinistas, transfigurada en perfecto emblema de reconciliación de la familia nicaragüense. Fue elegida como candidata presidencial en 1990 porque no era una figura polémica, ni estaba cargada de ideología, además de ser una persona popular en el conjunto del país (Close y Martí, 2010). Pero su elección como candidata después del conflicto interno por el liderazgo en el seno de la UNO no se resolvió al llegar al poder, sino que más bien se hizo añicos, dando lugar a una miríada de micro-partidos desprovistos de una dirección fuerte desde el órgano presidencial capaz de vincular el mensaje de los legisladores con la acción de gobierno. Su competencia inicial frente a otros candidatos de mayor peso y trayectoria en la oposición al sandinismo, como Enrique Bolaños, director del COSEP²¹⁹, o Virgilio Godoy, líder del PLI, se saldó con la obtención de los diez votos necesarios para fijar su candidatura dentro del Consejo Político de la UNO. La presión favorable hacia Doña Violeta por parte de la Administración norteamericana también chocó con la percepción doméstica dentro del bloque anti-sandinista de que ella no era la candidata ideal por haberse retirado de la vida política tras su renuncia a la Junta de Gobierno de Reconciliación Nacional (JGRN) en 1980, mientras los demás dirigentes de los partidos que integraban la UNO habían permanecido activos en la lucha contrarrevolucionaria. Como concluye David Close (2005: 70): “ella era una intrusa que realmente no había pagado su cuota (...)”, coincidiendo con la posición de algunos entrevistados a la hora de explicar los reducidos apoyos partidarios de la presidenta Chamorro durante su mandato presidencial.

El liderazgo de Doña Violeta no era un liderazgo partidario. Aunque estaba ligada al Partido Conservador por ascendencia familiar, su distanciamiento de los partidos de la derecha nicaragüense se tradujo inevitablemente a la hora de formar gobierno: el gabinete presidencial en 1990 estaba integrado mayoritariamente por amigos y familiares. Un hecho que tuvo su acomodo en la expresión “los hombres de Violeta” (Close, 2005: 71) por referencia a la corte de jóvenes tecnócratas de los que se rodeó la presidenta Chamorro para abordar los problemas de la transición en la primera mitad de los años 90, y a los que ella llamaba cariñosamente “mis muchachos”. La titular del Ejecutivo llegó a declarar: “me repugnan los partidos políticos. Lo único que profeso es la religión católica” (citado en *Barricada* el 25 de febrero de 1993), afirmando en el más puro estilo presidencial: “yo soy la que mando. Estoy tranquila y sonriente, y voy a mandar hasta 1996” (citado en Herrera, 1994: 141).

Su escasa ascendencia sobre el órgano legislativo, la sujetó a dinámicas de oposición con los diputados de la coalición que no se sentían reconocidos en sus decisiones, y querían dar salida a

²¹⁸ Y continúa Serrano Caldera en su discurso: “(...) la reforma del 95 obedece a otro cuadro político, se busca democratizar un Ejecutivo con demasiados poderes, que venía de la Constitución del 87 con Ortega de Presidente, restándole poderes a Violeta Barrios de Chamorro, (...) ahí la Asamblea busca cómo democratizar el Poder Ejecutivo y el aparato del Estado, quitando facultades que eran excesivas, que venían de un presidencialismo, que a su vez venía de una revolución que hace una Constitución, pero en donde el sello del poder central estaba presente, entonces, eso se produce de esa manera por iniciativa del parlamento (...), el Frente Sandinista se asocia con una serie de partidos políticos, entre ellos la Democracia Cristiana, (...) y forman la mayoría, ante un parlamento fragmentado que había apoyado y que era mayoría inicialmente del gobierno, como no era un sistema parlamentario el gobierno puede seguir con una minoría en el parlamento, entonces, eso genera la reforma constitucional del 95, que es atípica en este cuadro de correlación de fuerzas, que he tratado de describir (...)”.

²¹⁹ Consejo Superior de la Empresa Privada en Nicaragua.

un proyecto político autónomo, incluyendo las reformas constitucionales de 1995. Por otro lado, la urgencia de los cambios políticos también obedecía a la presión externa de Estados Unidos a la hora de extirpar institucionalmente la “raíz sandinista” de la política nicaragüense, alentada también por los sectores más radicales de la UNO, a cuya lealtad se debía el nuevo Ejecutivo²²⁰.

La estructura interna de la UNO muestra la debilidad organizativa de las alianzas en los modelos presidenciales, debido a los pocos incentivos ofrecidos a la continuidad de la coalición como garantía del apoyo legislativo al programa de gobierno del presidente. Doña Violeta tuvo este problema de naturaleza institucional, que es común a otros regímenes presidenciales, aunque en su caso se vio reforzado por la condición extra-partidaria de su candidatura al frente de la UNO, las contradicciones del proceso negociador con el FSLN, y la pugna entre los liderazgos emergentes dentro del bloque anti-sandinista, que convirtieron a la coalición ganadora en el escenario post-electoral de la lucha por el nuevo proyecto político del liberalismo²²¹.

El enfrentamiento entre los órganos Ejecutivo y Legislativo a causa de la aprobación de las reformas constitucionales del 95 era una expresión clara del conflicto que se daba en el seno de la UNO por la renovación del liderazgo dentro del bloque anti-sandinista²²². La disputa por las dos visiones constitucionales del nuevo ordenamiento político en Nicaragua atendía a dos opciones básicas: ¿la política del Presidente o la política de los partidos en la Asamblea

²²⁰ Así lo expresa la diputada del PLC M^a Dolores Alemán: “(...) Doña Violeta, en mi opinión, cometió un error gravísimo y fue competir con los partidos políticos, porque, es decir, ella llega ahí como un símbolo de reconciliación, la madre de los nicaragüenses, viuda, esposa de un hombre mártir, es decir, ella no es una persona política, ella no es alguien que ha militado y que sepa de la estructura de un partido, políticamente, los que participamos y que tenemos una vida activa en un partido, conocemos, no te digo, la necesidad del pueblo, pero conocemos cómo se maneja eso, y si querés tener una representación política fuerte tenés que estar arraigado a un partido político, entonces, ella ve a los partidos políticos como sus enemigos, (...) no es la palabra, pero sí sus contrincantes, sus opositores, ella no trabaja con ellos, entonces, hubo mucho resentimiento por parte de aquellos que habían militado en un partido, que habían estado frente o de cara abierta y visible contra el régimen sandinista, y ella (...) era conocida por su marido y por ser dueña de La Prensa, al principio (...) de su vida política había apoyado a los sandinistas, que era lo que mucha gente le reclamaba, entonces, vienen los partidos políticos que lograron mantenerse hasta el 89 o el 88, que fueron los que lograron, de cierta manera, presionar junto con la “contra” y todo, que hubiera elecciones, sale ella y no le da apoyo a los partidos, entonces, hay mucho resentimiento por parte de los diputados (...)”.

²²¹ Como observa Félix Madariaga: “(...) cuando recordamos, ya con un vistazo desapasionado, nos damos cuenta de que Doña Violeta fue electa, porque era percibida como la representante de un sector no partidista, porque los partidos grandes no se ponían de acuerdo, de hecho, los tres partidos de mayor estructura política desde el 90 no sandinistas eran: el Partido Liberal Independiente, el Partido Conservador y el Partido Liberal Constitucionalista. Eran los tres partidos que tenían más estructura en el año 90, ninguno de esos tres partidos apoyó a Doña Violeta, y la primera regla de juego que se pone para decidir al candidato es que todos los partidos, en ese arco iris que se llamó UNO, iban a tener un voto de igual peso, independientemente de la cantidad de su estructura, es decir, había partidos muy pequeñitos, que no tenían una membresía que superara ni siquiera el centenar de personas, que tenían igual voto como el PLI, un partido que nació en los años 40, y con una membresía que superaba, en ese momento, por lo menos, calcularía yo, las 10.000 personas, pues, o un partido como el PLC, que tenía ya para el año 90 juntas directivas oficiales en la totalidad de las cabeceras departamentales de Nicaragua, luego el Partido Conservador, el partido más antiguo de Nicaragua hasta ese momento, igual tiene los votos que un partido que tenía meses de haber nacido, entonces, eso da indicios de un indicador de que se tienen que buscar reglas de juego, que, al fin y al cabo, por ser cortoplacistas, para resolver un problema inmediato, generan sistemas presidenciales con muy poca capacidad de poder articularse en todo el ámbito de políticas públicas o agenda legislativa con los partidos”.

²²² Y añade la diputada M^a Dolores Alemán, el intento de Antonio Lacayo de rearticular su candidatura presidencial en 1996 bajo la formación política “Progreso Nacional” (PRONAL) fue tardío, a diferencia del alcalde de Managua Arnoldo Alemán, que ya venía trabajando en la reestructuración partidaria del PLC: “(...) ella nunca pensó, como si el ejercicio del poder fuera eterno, que eso se le iba a acabar, entonces, fue demasiado tarde que ellos constituyeron el PRONAL, ya fue cuando comprendió que tenía que haber partidos políticos con coaliciones para discutir, y ninguno de los que estaba conformando la UNO las aceptaron, entonces, fue diferente”.

Nacional? Como he señalado fue esta última la que salió adelante tras aprobar la Ley No. 192 de reforma parcial de la Constitución de 1995²²³.

El análisis de todos los ejes discursivos sobre los que se construye cualitativamente el proceso constitucional de 1995 nos permite comprender los diferentes argumentos que postulan el interés de reformar o no el texto original de 1987. En este marco interpretativo, Antonio Lacayo defendía el mismo Ejecutivo de guerra de los 80, en consonancia con la fragilidad del proceso democrático que se había puesto en marcha después las elecciones del 25 de febrero. La referencia a la pobreza y al deterioro de la economía nacional, como factores agravantes de la difícil coyuntura de los cambios políticos e institucionales, también constituyen argumentos en favor de un órgano presidencial fuerte²²⁴, que disponía de amplias facultades para gobernar por decreto en temas presupuestarios²²⁵, y mantener el control sobre las políticas económicas de ajuste aplicadas en Nicaragua desde inicios de los 90. Lo interesante es advertir como era necesaria una Constitución que garantizase un presidencialismo robusto para consolidar el cambio democrático en Nicaragua según la percepción del Ejecutivo de entonces.

La legitimidad democrática que tienen los cambios del 95 posee otras dimensiones encubiertas que ya he referido, consistentes en la promoción de liderazgos dentro del bloque liberal que carecían de un único partido de apoyo, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, y que iluminan en sentido crítico las ambiciones presidenciales de Antonio Lacayo, al tiempo que mantienen en la sombra la candidatura ascendente de Arnoldo Alemán²²⁶.

²²³ Como afirma el periodista Eduardo Enríquez: “(...) el caso de la señora Violeta Chamorro no tenía ni siquiera partido, y la coalición que la llevó al poder eran catorce partidos que se pulverizaron en el momento en que llegaron a la Asamblea Nacional, cada quien agarró por su lado, entonces, ella más bien tuvo que gobernar apoyada por un pequeño grupo de gente en la Asamblea Nacional, y luchó, tuvo una lucha tenaz con la Asamblea Nacional, que era controlada, en ese momento, por el Movimiento Renovador Sandinista y un pequeño grupo de aliados que (...) habían salido de lo que era la UNO, que eran los que tenían el control y son los que hacen las reformas constitucionales del 95, que también es una reforma con nombre y apellidos, porque, hasta cierto punto, trataba de evitar la posibilidad de que Antonio Lacayo, el yerno y ministro de la presidencia de Doña Violeta, optara a la presidencia en el período subsiguiente, que lo interpretábamos, en ese momento, yo todavía lo creo así, como una reelección, porque él era el que prácticamente había sido el presidente, digamos, del Ejecutivo, en el día a día de las cosas de la presidencia, entonces, ahí sí hubo una oposición fuerte (...)”.

²²⁴ Otra de las prerrogativas constitucionales que tuvo el gobierno de Violeta Chamorro en los años 90, como herencia del texto original de 1987 que reguló su mandato, fue el de organizar la estructura del Poder Ejecutivo en el número de ministerios que considerase oportunos con plena libertad para asignarles las correspondientes funciones administrativas. Como apunta el ex-Presidente Enrique Bolaños: “(...) de manera que cuando llega Doña Violeta a la presidencia en 1990, que ganó las elecciones, el decreto número uno de ella es, básicamente, con otras palabras, pero yo me voy a organizar así, dos puntos, y comienza a decir cómo se quiere organizar, podía organizar al país como ella quisiera, eso después se legisló dentro de unas reformas en el 95, quitándole esas atribuciones, y ya creando las instituciones, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Relaciones Exteriores, etc., pues, ya se crearon doce Ministerios, y otras instituciones del Estado (...)”.

²²⁵ Como observa el constitucionalista Omar García: “(...) sin embargo, en el 95, si ya hubo una crisis o un conflicto en relación al tema de las reformas, y, en ese sentido, el Ejecutivo, no estaba de acuerdo con la reforma, lógicamente, ¿por qué?, porque era la configuración de la Constitución original del 87 que le había permitido a ese Ejecutivo de 1990 poder caminar sin muchos problemas, incluyendo, por ejemplo, la parte de regulación en el ejercicio tributario (...)”.

²²⁶ Así lo destaca el periodista Carlos Fernando Chamorro: “(...) la Constitución del 95, yo creo que es la Constitución que ha requerido más negociación en la historia de Nicaragua, y que, de alguna manera, se aproxima a la construcción de un consenso, no fue un consenso total, es cierto que los sectores del gobierno (...) no se sintieron partícipes de esa reforma, habría que ver en qué temas sí y en cuáles no, (...) desde el punto de vista de la descentralización (...) o de los equilibrios del Estado, ese gobierno se resistió mucho a esas reformas, creo que fue uno de sus grandes errores políticos, (...) creo yo que el tema de las inhibiciones contaminó tal el gobierno, su visión de lo que era esa reforma, y el sector de Alemán, que era el sector emergente del Partido Liberal Constitucionalista, que ya era un factor de poder y que era un presidenciable en ese momento, no tenía la representación parlamentaria suficiente para sentirse que él era el dueño de esa reforma (...)”.

Había dos concepciones de la democracia en juego que correspondían a dos modelos institucionales asociados al hiper-presidencialismo o el presidencialismo atenuado, que tienen su expresión jurídica en el programa de reformas constitucionales de 1995. Como apunta Alejandro Serrano Caldera, observando los efectos negativos de este contexto marcado por la dualidad constitucional: “(...) *aquí hubo un momento en que había dos constituciones, que era como decir: “no hay ninguna”, una, la Constitución reformada, que Luis Humberto Guzmán manda publicar, se publica, pero la presidencia de la República la desconoce y sigue actuando conforme a la Constitución sin reforma, entonces, es un caos (...)*”. Esta pérdida de seguridad jurídica que acompañó a la irregularidad del proceso de revisión constitucional de 1995 tuvo su reflejo en la estructura de los poderes públicos, que se acogieron a la norma constitucional vigente o a la recién aprobada, según la adscripción política o el vínculo institucional que pesase sobre ellos en relación al Ejecutivo regulado por el texto del 87, o la Asamblea Nacional que había aprobado y mandado publicar la Ley No. 192 de Reforma Parcial del 95²²⁷.

2.7.4. ¿REFORMA PARCIAL O REFORMA TOTAL A LA CONSTITUCIÓN DE 1987?:

En sentido jurídico estricto, la reforma de 1995 no fue tanto una reforma parcial como una reforma total a la Constitución de 1987, ya que se incorporaron preceptos nuevos. El legislador constituyente derivado no está legítimamente dotado de la capacidad para crear nuevos artículos ni numerales específicos, sino tan sólo reformar los ya existentes. Es importante señalar que la Asamblea Nacional únicamente puede ejercitar aquellos poderes que le son conferidos por la Constitución y las leyes, en ningún caso dotarse de nuevas atribuciones jurídicas e institucionales mediante instrumentos legislativos ordinarios, como ha sucedido con frecuencia en Nicaragua. Los diputados tampoco pueden cambiar el procedimiento de reforma previsto en la Constitución, pasando de ejercer de constituyente *derivado* a constituyente *originario*, como ocurrió durante el proceso de revisión del 95²²⁸ (Miranda, 2006: 236).

El procedimiento agravado de una reforma total habría añadido otra fuente de tensiones a la transición nicaragüense. Este factor explica el sacrificio de la formalidad jurídica en favor de la efectividad de los cambios iniciados en los umbrales de la década, si con ello se garantizaba la consolidación de la democracia y el mercado. Como añade el Magistrado Iván Escobar Fornos: “*la reforma del 95 fue una reforma amplísima, ¿verdad?, no se dijo nada, no se discutió, por eso, porque como era favorable al proceso democrático, pues, nadie dijo nada. (...) Claro,*

²²⁷ Así, concluye Alejandro Serrano Caldera: “(...) *había tribunales que estaban del lado de los que hicieron la reforma, y otros, por su filiación política, estaban del lado del gobierno, la Policía, a su vez, que depende del Presidente de la República, actuaba conforme mandato presidencial, pero después se encontraba con un requerimiento judicial que le exigía poner a la orden del tribunal como mandaba la Constitución, decía: “bueno, sí, yo estoy actuando conforme a la Constitución”, pero es que estaban hablando de dos constituciones distintas para mencionar un ejemplo nada más de lo que esto significó (...)*”.

²²⁸ Como observa el presidente de la Asamblea Nacional en aquel momento, el demócrata-cristiano Luis Humberto Guzmán: “(...) *nosotros pensábamos que era más conveniente una reforma parcial profunda, que hablar de una reforma total, lo cual implicaba nuevas elecciones, y era un período muy crítico para el país, de una estabilidad y de una paz muy frágil, hay que pensar que la transición de Nicaragua tiene sus complejidades, porque no era solamente de un tipo de gobierno a otro, sino que era una transición de la guerra a la paz, y además, agréguele que era una transición de un régimen económico a otro, (...) nosotros calibrábamos que era preferible una reforma parcial que nos evitara una nueva elección. La reforma total supone (...) convocar una Asamblea Constituyente, entonces, decidimos evitar la elección*”.

*porque si te estaba beneficiando, si estábamos devolviendo las cosas para atrás, ¿para qué estás diciendo que era malo? Mejor hagámoslo ya y de una sola vez*²²⁹”.

El debate sobre las reformas del 95 era más político que jurídico, y por ello la cuestión del procedimiento de revisión constitucional pasó a un segundo plano. El precedente en el uso irregular de la técnica de reforma parcial para introducir cambios a la Constitución de 1987 tiene su origen en 1990²³⁰. La dificultad de obtener los votos necesarios para hacer una reforma total al texto del 87, el temor de los pequeños partidos a no renovar su presencia en el órgano parlamentario si se hacía una nueva elección constituyente, la falta de recursos económicos para celebrar otros comicios, y el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo sobre las reformas constitucionales, son las variables que explican el recurso jurídico al procedimiento de reforma parcial una vez que se negoció el consenso legislativo para cambiar la Constitución²³¹. Como apunta el Magistrado de la Corte Suprema Rafael Solís: “(...) *las del 95 ya fueron reformas totales hechas bajo la figura de una reforma parcial, que ahí se le dio patas para arriba, le dio vuelta a la Constitución, sin embargo, lo hicieron sobre la figura de una reforma parcial, aunque, digamos, reformaron no sé cuantos setenta, ochenta artículos de la Constitución, por decirte algo, y, sin embargo, (...) se usó y se abusó de la figura de la reforma parcial, cuando lo que se debería haber hecho es una Asamblea Constituyente para hacer una nueva Constitución, pues, tal vez no había los votos, porque eso requiere todavía un poquito más de votos para hacerse, ¿verdad?*”.

La técnica jurídica de la reforma parcial es un mecanismo más adecuado para hacer cambios basados en negociaciones políticas “ex post” que en consensos constitucionales “ex ante”. Como observa el diputado del PLC José Pallais: “(...) *no ha habido una Asamblea Constituyente, todo ha sido a retazos, medidas de retoque y cambio, y, entonces, ha habido intereses difusos, ¿verdad?, y no una visión de Estado, (...) se ha ido haciendo a pedazos, (...) como parte de la lucha política, como parte por la lucha por el poder, y no ha habido un Constituyente primigenio, especialmente abocado, especialmente destinado, con una conciencia de los ciudadanos de que se va a hacer una norma con el ánimo de perdurar y con ánimo de aportar soluciones, ¿no?*”.

²²⁹ En esta misma línea, observa Rafael Córdova del Partido Conservador: “(...) *no había tiempo de ponernos a hacer una reforma total y, realmente, fue una reforma total, porque todo el mundo la aceptó, porque se tocaron elementos muy sensibles en la Constitución y, entonces, todo el mundo la aceptó y se hizo, ¿verdad?*”.

²³⁰ La tendencia a subordinar la rigidez del procedimiento de revisión a la lógica decisional del momento político está presente en el discurso del constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) *las reformas del 95 (...) lamentablemente, introdujeron una técnica que luego se siguió usando, y que se ha seguido usando en Nicaragua, y es que, (...) en un sentido estrictamente jurídico, desde mi punto de vista, fueron unas reformas inconstitucionales, (...) en un doble sentido, en el sentido de que se modificaron aspectos, que solamente podían modificarse a través de una Asamblea Constituyente, pero que, sin embargo, se hizo a través de una reforma parcial, (...) en Nicaragua existen dos tipos, dos mecanismos, dos procedimientos de reforma constitucional, la total y la parcial, entonces, la total tiene un procedimiento que implica, en uno de esos momentos, convocar elecciones a la Asamblea Constituyente, en cambio la parcial la hace la misma Asamblea Nacional con un procedimiento, por supuesto, más gravoso, que implica entre otras cosas la aprobación en dos legislaturas, (...) pero como no tenían los votos necesarios y además no se querían arriesgar a unas elecciones, entonces, aprobaron como reforma parcial lo que fue, en realidad, una reforma total (...)*”.

²³¹ Este argumento es utilizado por la diputada M^a Dolores Alemán para explicar porqué se optó por el procedimiento de reforma parcial en los cambios constitucionales de 1995: “*yo creo que porque no se tenían los votos suficientes en la Asamblea, además de que una reforma total implicaba ir a una Constituyente, formar una Asamblea Constituyente, que era un proceso más elaborado, más complicado de hacer, una reforma parcial era más sencilla, se hacía en dos legislaturas, con el 60% de los votos, votación por mayoría calificada, y creo que optaron por eso, y esta reforma constitucional pensaron que estas reformas iban a poder instalar concesiones políticas (...)*”.

Otra variable que explica la elección del procedimiento de reforma parcial sobre el de reforma total en 1995 es la falta de claridad en el propio texto de 1987 sobre qué artículos exigen una reforma parcial y qué otros una reforma total²³². Como indica el diputado del PLC Carlos Noguera: “(...) efectivamente, esa es la realidad que tenemos, una Constitución que ha venido recibiendo parches por reformas parciales, inclusive, la misma Constitución no es muy clara en establecer qué cosa es reforma total, y qué es reforma parcial, porque aquí se han hecho cantidades de reformas, que afectan a una gran cantidad de artículos, pero la Constitución nunca dice qué cosa puede ser una reforma parcial y qué es lo que puede ser reforma total, de manera que, como decían algunos juristas, aquí se puede reformar un artículo y puede ser una reforma total de la Constitución (...), entonces, también en la misma Constitución nuestra no está bien establecido qué cosas son reformas parciales y qué cosas deben ser reformas totales en la Constitución, hay esos vacíos establecidos (...)”. Una laguna jurídica sobre el procedimiento de revisión constitucional, que tiene su origen en la confianza de los sandinistas que redactaron la norma suprema del 87, como marco regulador de un régimen político: “(...) que iba a durar mil años, ¿verdad?”.

La flexibilización del procedimiento de revisión, como si fuera un mal menor necesario, genera un discurso crítico en los expertos constitucionalistas al examinar las fallas del proceso de cambios jurídicos reciente²³³. La quiebra de la técnica impuesta por la Constitución para proceder a su reforma tiene el riesgo implícito de romper el orden constitucional, y justificar con razones políticas la ruptura de las reglas de competencia que protegen la norma suprema de cualquier tentativa reformista amparada en los intereses de mayorías artificiales que no representan un auténtico consenso constitucional²³⁴. Este eje argumental se sostiene en dos principios básicos: en primer lugar, la necesidad de ajustar a derecho los procedimientos de revisión como garantía de seguridad jurídica, y única fuente de legitimidad de los cambios al sistema constitucional; y, en segundo lugar, poner freno a la tentativa de reformar la Constitución, forzando las reglas previstas para ello, otorgándole una legitimidad basada en razones circunstanciales, que, en aquél momento, eran las de garantizar la continuidad del proceso de transición²³⁵.

²³² En este punto, advierte Rosa Marina Zelaya ex-Presidenta del CSE: “(...) no importa que se estén cambiando cinco artículos, pero si estos cinco artículos son fundamentales y se les está dándole la vuelta, es como que si, de repente, dijéramos: “bueno, ahora vamos a ser monárquicos”, se va a cambiar uno, ya no vamos a ser presidencialistas, es monarquía, pero es una reforma total, porque todo lo que se desprende de ahí ya es diferente”.

²³³ Como expone el sociólogo Carlos Tünnerman: “(...) la Constitución nuestra podríamos catalogarla como rígida, porque el procedimiento que se establece exige dos legislaturas y una mayoría especial, cincuenta y seis diputados, que equivale al 60%, de manera que podríamos clasificarla de acuerdo a la teoría de una Constitución rígida, y no es una Constitución flexible que se puede reformar con mayor facilidad (...)”.

²³⁴ Como afirma Gabriel Álvarez: “(...) reformar la Constitución violentando los límites que la Constitución establece para su reforma, y los procedimientos para hacerlo no es más que imponer una mayoría parlamentaria coyuntural, y que está sometida a los vaivenes políticos naturales y normales de toda evolución política de cualquier país, entonces, la impuso violentando, y no se puede decir es que para la paz, la estabilidad, la gobernabilidad, y te puedo decir mil cosas para justificar, (...) sin llegar a ser llegar a ser fundamentalista, (...), sí creo que el Estado de Derecho, entre otras cosas, ofrece las reglas y los mecanismos para buscar los consensos, y dentro de esas reglas y mecanismos y consensos, (...) yo creo que es Sartori el que decía la democracia es la mayoría y el respeto de las minorías, pues esos procedimientos, entre otras cosas, están diseñados para respetar a las minorías, (...) y, para decirlo en términos más técnicos y usuales, no es la tiranía de las mayorías. La tiranía de las mayorías te lleva a ese planteamiento disfrazado de una retórica de flexibilidad y de pragmatismo político, no señor, eso se llama tiranía de las mayorías, si usted me reforma la Constitución a su manera y no como la Constitución lo dice, lo que estás es imponiendo la tiranía de las mayorías, esa es mi opinión (...)”.

²³⁵ Así añade Carlos Fernando Chamorro: “(...) la del 95, bueno, es el resultado de un cambio de régimen, que fue el resultado de la elección del 90, (...) el mérito que tiene es que las partes tienen que negociar, ahora, tiene un problema, que creo yo que es la crítica que se le hace, (...) que dicen que se cubrió mucho con el mecanismo de la reforma parcial, es decir, que ahí también se estableció el precedente de prácticamente hacer una reforma casi total a la Constitución, o, por lo menos, en elementos sustanciales, por el mecanismo de una reforma parcial. Y eso

La irregularidad de los cambios constitucionales de 2000 y 2005, que modifican aspectos centrales del sistema político bajo la modalidad de la reforma parcial, fue legitimada en el proceso constitucional de 1995 por la vía de los hechos. Como observa la investigadora Azahalea Solís: “(...) en el 95 se coló una reforma total frente al 2000, que significa también una reforma total, los argumentos quedan débiles, porque, entonces, si me conviene es correcto y si no me conviene no es correcto, ¿entiendes?, ese tipo de cosas, (...) alguna que otra vez han dicho, pero si otros han hecho reformas totales, ¿por qué si las hacemos nosotros ahora va a ser malo?, ¿verdad?”. Utilizando el mismo razonamiento añade la diputada Mónica Baltodano: “(...) eso ya genera cierta debilidad y le quita fuerza, le generó cierta complicación al discurso posterior contra las reformas constitucionales del 2000, ¿verdad?, porque los nuevos reformadores le decían a los otros: “pero ustedes hicieron lo mismo”, hicieron una reforma de fondo, (...) era una reforma, que en algunos aspectos parecía casi una reforma total de la Constitución, sin pasar por procesos de diálogo y de consulta con la gente, eso fue un error muy grande²³⁶ (...)”.

La consolidación del recurso al procedimiento de reforma parcial para introducir cambios en la Constitución ha caracterizado a la evolución de la democracia nicaragüense desde 1990, en una dirección en la que coinciden los artífices de las reformas y la propia jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema²³⁷. La institucionalización de la democracia como objetivo último de las reformas del 95 no puede justificar el asalto a la formalidad jurídica, que es la única fuente de legalidad que ofrece garantías a la participación de todos los actores implicados en la política constitucional. La legitimidad del procedimiento de reforma parcial no puede ampararse en la votación favorable del 60% de los diputados, si el órgano legislativo carece de las facultades constitucionales para desempeñar un rol fuerte frente al veto del presidente²³⁸. La referencia textual a la imposición de las reformas por parte de la Asamblea Nacional es una expresión clara de la ruptura de las reglas procedimentales para la revisar la Constitución, aunque fuese bajo la finalidad de consolidar el régimen democrático en

ha sido utilizado, posteriormente, siempre como argumento para los otros, que han hecho otra clase de abusos (...)”.

²³⁶ El precedente jurídico instaurado en 1990 ha legitimado el uso de la técnica de revisión parcial como procedimiento habitual de reforma de la Constitución Política. Como concluye Omar García: “(...) todo el mundo siempre a la hora de defenderla todos te dicen lo mismo: “¡ah!, pero es que lo hicieron en el 90, ¡ah!, pero es que lo hicieron en el 95, ¡ah!, pero es que lo hicieron en el 2000, ¡ah!, pero es que lo hicieron en el 2005, pero nadie se detiene a pensar de que lo del 90, lo del 95, lo del 2005, a lo mejor no es el procedimiento adecuado para generar estos cambios (...)”.

²³⁷ Como advierte Omar García: “(...) la tesis que ha prevalecido en los distintos actores políticos que han promovido las reformas (...) desde 1990 hasta la reforma de 2005 ha sido de que todo se puede cambiar vía procedimiento de reforma parcial, es decir, cualquier punto de la Constitución lo puedo cambiar a través del procedimiento parcial, esta ha sido la lógica que ha imperado dentro de los principales (...) actores políticos, (...) y de la propia Corte Suprema de Justicia a través de su jurisprudencia, a través de sus diferentes fallos (...) si no hay límites materiales, entonces, vos concluyes rápidamente de que todo se puede cambiar vía procedimiento de reforma parcial, eso, lógicamente, en la práctica introduce una serie de elementos peligrosos al sistema, con lo cual, vos te podrías encontrar, a lo largo de un tiempo, una Constitución que originalmente fue diseñada de una forma, y que vía procedimiento de reforma ha sido totalmente cambiada, vulnerando el marco general de un fraude a la Constitución en cuanto a la diferenciación que establece la propia Constitución entre el poder constituyente del poder de revisión o reforma, es decir, el poder de revisión tendría asumidas funciones que no les están permitidas, que son de competencia exclusiva del poder constituyente, y el poder de revisión adaptaría una Constitución en el tiempo, cambiaría la Constitución totalmente en el tiempo, sin pasar por un nuevo proceso constituyente, entonces, eso es lo peligroso de la utilización del proceso de reforma parcial para cambiar todo lo que se te pueda imaginar en cuanto a contenido de una Constitución (...)”.

²³⁸ Como indica el diputado demócrata-cristiano Arnaldo Zambrana: “(...) nosotros establecimos el proceso de formación de la ley con los cambios constitucionales, de tal manera que cuando se llegó, nosotros teníamos ya una posible reforma (...)”. El proceso de elaboración de las leyes aún no estaba sujeto a regulación jurídica en el contexto de las reformas constitucionales de 1995 como un legado del régimen hiper-presidencial de los 80.

Nicaragua²³⁹. La batalla por el orden constitucional entre el Ejecutivo de Violeta Chamorro y los diputados de la Asamblea Nacional, cuya acción pondrá en marcha el mecanismo legislativo de la reforma parcial a pesar de la firme oposición de la presidenta²⁴⁰, determina el complejo escenario sobre quién era el depositario último de la norma constitucional: ¿el Ejecutivo o el Legislativo²⁴¹? La expresión exacta “*le reformaron*” da cuenta de la imposición del programa de reformas constitucionales impulsado por el parlamento, que finalmente logró darle una salida efectiva a los cambios bajo la cláusula impuesta por la Ley Marco de aplazar su entrada en vigor hasta el próximo mandato presidencial. Como apunta nuevamente Gabriel Álvarez: “(*...*) *hubo otra crisis institucional, como la que hubo para la reforma del 95, donde a Doña Violeta le reformaron la Constitución lo que fue el MRS y la escisión de la UNO, que formaban los socialcristianos, y que tuvo que dar una Ley Marco porque había dos constituciones vigentes (...)*”.

2.7.5. LA APROBACIÓN DE LA LEY MARCO N° 199:

El conflicto sobre el marco constitucional al que debían acogerse los poderes Ejecutivo y Legislativo derivó en una situación de arbitrariedad extendida al conjunto de la sociedad nicaragüense. Así lo expresa Manuel Aráuz: “(*...*) *se discutía si había o no dos constituciones, porque unos la aceptaban y otros no, esto se comentaba en los diarios, que unos aceptaban esas reformas como legítimas y otros no, y eso dio lugar a una fuerte tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo (...)*”. La fragmentación del poder en un contexto marcado por la fuerte presión de los cambios políticos asociados a la transición, y el débil liderazgo de la Presidenta Chamorro, aún con el respaldo de la comunidad internacional para culminar sin retrocesos la dinámica transformadora iniciada en 1990, obligó a la aprobación de la llamada *Ley Marco No. 199 para la Implementación de las Reformas Constitucionales*. La Ley Marco de 1995 es percibida cualitativamente no tanto como un instrumento jurídico en sentido estricto, sino como una herramienta política funcional²⁴².

²³⁹ Como afirma Gabriel Álvarez: “(*...*) *la Constitución cuando hace un procedimiento sí está distribuyendo poder político, y ese poder político tiene, por lo tanto, un cauce, tiene unos límites, tiene unos controles, una sociedad post-bélica, de poca tradición democrática, de mucha fragilidad institucional, de pueblo no muy educado, ni informado, con unas tasas de analfabetismo muy fuertes, (...)* entonces, los políticos se aprovechan de eso y vienen y estiran tanto (...) las posibilidades de la interpretación jurídica, que creo que la rompen (...) porque decir: “esto es flexible”, eso se puede aceptar razonablemente, pero para mí no es más que un eufemismo que esconde lo que es una actitud de ruptura de las reglas del juego básicas de una sociedad (...)”.

²⁴⁰ El presidente de la Asamblea Nacional en 1994/95, Luís Humberto Guzmán, continúa en su discurso: “(*...*) *esto es un apunte más que todo anecdótico, en medio de ese debate estuvo de visita en Nicaragua Felipe González, y, pues, la Asamblea Nacional lo condecoró, y estando en una conversación en la Asamblea, pues, él hizo una observación sobre el proceso de reforma, muy respetuosa, ¿verdad?, muy “polite”, dijo: “hombre”, dice, “lo que ustedes debieran de pensar, es si es, políticamente, viable, legítimo, limitar los poderes de un Presidente a mitad de camino (...). Fue electo con unos poderes determinados y ¿por qué no cambiarlos a partir del siguiente período?”. En mi opinión, ese es un punto de vista políticamente válido, sin embargo, el Poder Ejecutivo en Nicaragua nunca lo planteó, nunca presentó esa propuesta de salida, el Poder Ejecutivo siempre estuvo más bien reacio a aceptar cualquier reforma. Usted podrá en su investigación encontrar que desde la Presidencia de la República nunca se hizo una propuesta alternativa a la de nosotros, era más bien decir no a las reformas*”.

²⁴¹ En este orden, observa Alejandro Serrano Caldera: “(*...*) *en un caso, la que tiene la obligación de mandarlas a publicar no las publica, y el que no puede mandarlas a publicar las publica, esa fue la gran paradoja que ocurrió en ese caso, y en ambos casos se violó la Constitución (...)*”.

²⁴² Como advierte Carlos Fernando Chamorro: “*la Ley Marco es, en mi opinión, una especie de expresión de la correlación de fuerzas políticas del país, de la dispersión de poder que se produce en los 90, (...)* y del peso que tiene la comunidad internacional como un actor en la realidad nicaragüense en esos años, estoy hablando del año, entre 94 y 96, hay un gobierno débil (...) presidido por mi madre, que ha roto con sus bases de alianzas políticas, se ha dispersado el poder, pero tiene una inmensa legitimidad, ese gobierno es el que puede hacer la transición de la

El principal *cleavage* del discurso sobre la Ley Marco No. 199 se construye sobre un doble eje: por un lado, su utilidad política para resolver la parálisis institucional del país en 1995; y, por otro, la calidad normativa de este peculiar instrumento desde el punto de vista jurídico²⁴³, y sus efectos sobre el desarrollo constitucional de la democracia nicaragüense desde 1990 hasta el momento actual. Como afirma la investigadora Sofía Montenegro: “(...) estas reformas que se hicieron desde el 95 (...) en la práctica han sido completamente inoperantes, ¿verdad?, en términos de que cumplan la función para que fueron diseñadas, por una serie de mecanismos por los cuales han venido postergándose siempre, las famosas Leyes Marco para salir de las crisis, entonces, en realidad, la política funciona fuera del marco constitucional, ¿verdad?, hay una como una “extra-política” que anda por ahí, (...) en realidad, la política se hace, los acuerdos se hacen en otra parte, entre una serie de personas, más que todo en el ámbito privado, y, en el ámbito público sólo las llegan a legalizar, eso es, esencialmente, cómo funciona la historia y el presente, pues, del país, ¿no?”²⁴⁴.

La utilidad de las leyes-marco para evitar un mayor deterioro del proceso democrático recién inaugurado en 1990 es el argumento de los entrevistados que priorizan el pragmatismo político sobre la formalidad jurídica. En síntesis, había que defender las bases de la gobernabilidad democrática sobre el estricto apego a la legalidad²⁴⁵. La dificultad de definir un consenso constitucional entre los actores que se disputaban en 1995 el reparto del poder en las instituciones sustenta la percepción de que la norma jurídica es un medio para formalizar el acuerdo entre los principales actores políticos, y no la expresión objetiva del interés general de la

paz, es el que puede hacer el desarme, es el que puede hacer la reforma militar, (...) es el que puede hacer la re-negociación de la deuda externa, es que el que puede hacer la reestructuración de las relaciones con los organismos internacionales y, por lo tanto, (...) tiene una cuota de legitimidad tal ante los organismos internacionales que básicamente aportan un buen porcentaje del presupuesto de Nicaragua, que le permite esa negociación sui generis, que, luego, nuevamente, una vez que hay un acuerdo se traduce en esa cosa que es la Ley Marco, pues, que todos los abogados dicen que es completamente ilegal, inconstitucional, y todo lo que querrás, pero se ha hecho una y varias veces”.

²⁴³ Como añade el constitucionalista Iván Escobar Fornos a propósito de las Leyes Marco: “esas son las peores aberraciones que se han hecho, suspender la Constitución por una ley, y por una ley ordinaria, eso es una barbaridad”.

²⁴⁴ Los acuerdos políticos que luego se transforman en leyes para solucionar el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo rompen con el principio de supremacía constitucional si la efectividad de las reformas se somete a una ley ordinaria como la Ley Marco. Como destaca Manuel Aráuz: “(...) una reforma parcial aprobada con respecto a lo establecido en el artículo 191 y siguiente de la Constitución vigente de 1987, es decir, con el voto favorable de dos tercios del total de miembros del Parlamento, una ley de reforma constitucional, que, ni siquiera, admite el control constitucional por parte del pleno de la Corte Suprema de Justicia, porque la Corte Suprema de Justicia se puede pronunciar sobre todos los temas de constitucionalidad de las leyes, pero no sobre la Constitución y sus reformas, porque eso es, digamos, una facultad del Constituyente o del Constituyente derivado, en su caso, y (...) el tiempo de aplicación de esa ley de reforma de la Constitución fue determinada por una Ley Marco, que es una ley de carácter ordinario, que viene de un acuerdo político. Entonces, esa es una cuestión, que lo tienes que leer no en sentido jurídico, sino en sentido político, (...) ¿verdad?, una cosa muy especial que se utilizó en el año 1995, y eso dio lugar, luego, a que las reformas entraran en vigor, a que el texto fuera incorporado en la Constitución (...)”.

²⁴⁵ Así lo expone el diputado José Pallais del PLC: “(...) eso es una realidad innegable, pues, y es una de nuestras debilidades como país, como república misma, es una debilidad que nos ha signado (...) en los enfrentamientos (...) por el balance y la repartición de las cuotas de poder, pues, que al final se impone la solución política, (...) yo no es que la comparta ni que esté de acuerdo, no me gustan y las rechazo, pero ha permitido encontrar salidas a los conflictos, ¿verdad?, que tal vez, pues, para el común del nicaragüense, yo creo que eso es lo importante, que sacrificando, pues, a los derechos, a la fortaleza de la norma, se encuentre una salida que posibilite que el país se destrabe y funcione (...)”. Con este mismo razonamiento se expresa el diputado José Figueroa del FSLN: “(...) no es un procedimiento normal, (...) pero fueron formas de salida a conflictos políticos e institucionales ¿verdad?, entonces, no es una cuestión normal, tradicional, ese tipo de esquema, pues, de las Leyes Marco, pero la verdad es que en ambos casos funcionaron”.

nación a la hora de diseñar un modelo democrático²⁴⁶. Las leyes-marco son el producto de una política desmesurada que no respeta los cauces formales del Derecho, delimitando el campo de juego de los actores que defienden cada cual sus intereses sobre la reforma constitucional, y transformando la efectividad del acuerdo político en un parámetro de validez jurídica²⁴⁷.

En suma, la Ley Marco No. 199 muestra el proceso de cambio constitucional anómalo que tiene lugar en 1995, como consecuencia del empoderamiento del órgano legislativo²⁴⁸ al arrogarse facultades constituyentes en un contexto polarizado de post-guerra, que hacía muy difícil la organización de un debate constitucional sereno sobre la necesidad de reformar el texto original para darle un mayor contenido democrático. La Ley Marco responde a una compleja situación de partida que consiste, por un lado, en la regulación constitucional del proceso de transición de los 90 a través del texto de 1987, que, paradójicamente, se convierte en el referente normativo del nuevo Ejecutivo para defender sus intereses y legitimar la acción de gobierno. Por otro lado, la apertura del debate sobre la reforma constitucional crea dos frentes diferenciados: uno en el Ejecutivo y otro en el Legislativo. Ante la imposibilidad de convocar unas elecciones constituyentes para hacer una nueva Constitución tiene lugar una disputa efectiva por la conservación de los espacios de poder en las instituciones heredadas del régimen anterior, que estaba sufriendo un importante proceso de reacomodación interna. Como añade Omar García: “(...) hay que ver qué es lo que se quiere cambiar, pero después hay que ver cuál es el procedimiento adecuado para generar esos cambios, se puede a través de un procedimiento o no se puede, entonces, esos temas siempre han estado presentes en la discusión, y son los que, de alguna manera, han generado conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo (...)”.

La solución impuesta por la Ley Marco en 1995 sólo podía ser *política*. Si el proceso de revisión había forzado el cauce jurídico para dar salida al nuevo diseño constitucional, no se podía poner fin al bloqueo entre el Ejecutivo y el Legislativo sin una negociación entre los

²⁴⁶ Como sostiene Gabriel Álvarez: “(...) un acuerdo político se juridificó a través de una ley llamada, como te digo, Ley Marco, y ¿qué significaba eso?, que una norma de inferior jerarquía, según la clásica pirámide kelseniana, condicionaba la vigencia de la norma suprema, eso es un contrasentido, como bien puede verse a lo lejos, pero que en Nicaragua bastó y que siguió funcionando como precedente, hace poco tuvimos otra Ley Marco, luego leyes marquito, bueno, tenemos aquí, ya te vas a ir dando cuenta, una fauna de leyes y de tipologías normativas impresionante todas ellas, cada una de ellas más cuestionable y criticable que la otra (...)”. Con esta observación crítica el sociólogo Ortega Hegg hace referencia a la tradición nicaragüense de efectuar el juego político por encima del marco jurídico establecido: “(...) por encima de la Constitución, por encima de las leyes, se siguen estableciendo los arreglos políticos, ¿no?, los gobernantes, quienes tienen el poder, tienen la tendencia a colocarse por encima de la ley, cuando ya eso (...) es inaceptable se crea la crisis, y, entonces, el partido, la contraparte opositora, establece una negociación siempre por encima de la ley para cambiar la ley, y, entonces, volver a establecer una especie de equilibrio en donde la ley refleje la correlación de fuerzas que se dio en el momento, y esa ha sido la historia típica del país (...)”.

²⁴⁷ Como observa el ex-presidente Enrique Bolaños: “(...) legalmente, no valen, si se analizan bajo la lupa jurídica de ustedes los abogados, ¿verdad?, (...) pero dentro de los acuerdos no había otra solución (...) Entonces, esas leyes-marco salen negociadas con líderes que tienen ascendencia sobre las asambleas que las aprueban, pero si uno le pone una lupa legal, (...) en realidad, eso es un mamotreto jurídico, pero valen porque todos estábamos de acuerdo que valían”. En misma esta línea, concluye el diputado de MRS Víctor Hugo Tinoco: “sí se ha recurrido a eso, que es, sin duda, dudoso, pues, porque, prácticamente, reforma una norma constitucional, pero, con la diferencia, mediante un acuerdo político, que es lo que se han dado en llamar las leyes Marco, (...) porque a veces vos podés hacer una interpretación forzada de la Constitución, pero mediante un acuerdo, entonces, el efecto de eso es de estabilidad y de salida de la crisis (...)”.

²⁴⁸ También lo indica el investigador Félix Madariaga: “quisiera colocar un punto, como un elemento recurrente en la historia constitucional reciente de Nicaragua, y significativo para la democracia, y es la tensión entre una presidencia fuerte, el rol o la figura de una presidencia de la República muy fuerte, o el empoderamiento del Poder Legislativo, digamos, con una tradición más apegada al concepto del balance de poderes (...)”.

actores enfrentados²⁴⁹. La suspensión de la entrada en vigor de las reformas permitió reacomodar la correlación de fuerzas que había detrás del diseño de los poderes del Estado²⁵⁰. Por otra parte, la doble legitimidad democrática del Ejecutivo y el Legislativo en los sistemas presidenciales había transformado la disputa por la Constitución en un juego de “suma cero”: en 1995 ni el poder presidencial iba a ceder en su derecho de gobernar bajo el marco constitucional con el que había sido elegido, ni la Asamblea Nacional iba a renunciar a su propósito de hacer unas reformas que reequilibraban el rol institucional del parlamento en el nuevo sistema democrático. La realidad se impuso sobre la formalidad jurídica, y el acuerdo negociado de la Ley Marco No. 199 sirvió de disposición transitoria²⁵¹ a la implementación de las reformas para el siguiente período de gobierno²⁵².

²⁴⁹ Así lo expone con detalle Alejandro Serrano Caldera: “(...) el drama nuestro es que no hemos podido subordinarnos a los preceptos constitucionales, y la Constitución la hemos usado más que como precepto, como pretexto para realizar los intereses políticos. Esta Constitución nace inconstitucionalmente, porque la Asamblea legislativa no podía por decisión propia auto-designarse Asamblea Constituyente, que fue lo que ocurrió, empecemos por ahí, pues, esto no tiene valor, porque se tiene que hacer una Asamblea Constituyente, una Asamblea Nacional Constituyente, que no se convocó (...) obviamente, por la situación política, la guerra, y todo esto, ¿no?, entonces, aquí se ha jugado con la idea del mal menor, que ha resultado el mal mayor, pero cuando esto ya se transforma de una excepción en una regla general, ya, definitivamente, el daño es grave y la medicina resulta más dañina que la enfermedad, ¿ves?(...) la Ley Marco, eso es un principio universal de Derecho, una ley inferior no puede modificar una ley superior, mucho menos la Constitución Política, porque para reformar la Constitución hay un procedimiento que la propia Constitución refiere, y, entonces, si se reforma por leyes ordinarias, ¿dónde queda el procedimiento?, ¿y dónde queda la Constitución?, entonces, eso queda en manos de la correlación de fuerzas y de los intereses políticos que están en juego (...) ¿verdad?, era difícilísimo, pero eso no puede llevarnos a aceptar que ante lo difícil actuemos de facto, y, después, le demos un ropaje constitucional, ese es el problema”. La propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido la inconstitucionalidad de las leyes Marco después de la suspensión de los efectos de la Ley Marco No. 558 de 2005 hasta enero de 2007. En esta línea, concluye el Magistrado Rafael Solís: “(...) ese fue un invento, definitivamente, ya la última sentencia de la Corte Suprema, la de hace dos años y medio dijo que eso ha sido inconstitucional, no ahora, lo ha sido siempre, y hace poco anunció categóricamente que las leyes Marco son inexistentes, pues, no puedes seguir haciendo una ley que a la vez suspenda la entrada en vigencia de lo dice la Constitución Política, que es la ley máxima de la República (...) yo espero que no vuelva a haber leyes Marco en el país, me parece que no puede estar jugando así, pues, con la voluntad política (...)”.

²⁵⁰ Como añade el diputado José Pallais: “(...) a mí me tocó estar en la comisión negociadora de la Ley Marco en los tiempos de Doña Violeta, (...) después con Bolaños se volvió a presentar la crisis, te decían, pues, los mismos argumentos, “yo fui electo con esta Constitución, entonces, (...) tengo que terminar mi período, las competencias, las atribuciones no las podés restringir, tengo que gobernar con esto no con esta otra camisa que me querés imponer”, y, entonces, la solución es esa, la de los acuerdos políticos o de las leyes Marco, siempre, pues, en la reticencia de los grupos de poder del momento, resistiendo a que le corten lo que ellos consideran que son sus competencias y sus atribuciones, pues, la pérdida de poder, el problema de siempre, ¿no?”.

²⁵¹ Como explica el ex-diputado de la UNO Alfredo César: “las leyes Marco estas han sido, realmente, una sustitución de lo que podríamos llamar un artículo transitorio de una reforma constitucional, es normal que cada vez que se legisla o se reforma una ley, o se aprueba una nueva, y lo mismo en las constituciones, es natural que algunas disposiciones tengan un período para entrar en vigencia, de manera tal de que la sociedad se ajuste, y que las instituciones del Estado que van a aplicarla puedan hacer los preparativos para que efectivamente una vez que entre en vigencia se aplique y se haga efectiva la ley, de manera que, como concepto político, no es una aberración ni mucho menos, es decir, es natural que eso se haga, como concepto jurídico se tuvo que recurrir a eso acá, siendo una aberración, evidentemente, una aberración jurídica (...) la reforma no incluyó ese transitorio, que debió de haber incluido, en mi opinión (...) como no se aprobó ese texto, digo, en la reforma constitucional, se tuvo que utilizar la Ley Marco, como un instrumento ad hoc aberrante jurídicamente, pero que tuvo el mismo efecto (...)”.

²⁵² Como describe el periodista Roger Guevara: “yo veo que el hecho de las leyes-marco es una perversión de una figura jurídica del derecho francés, donde justamente (...) se aplica este concepto, pero no en la forma como lo aplicamos acá para hacer una exoneración de la reforma constitucional, ni para hacer un intervalo de inaplicabilidad de la norma constitucional, simplemente, el derecho francés lo toma en otro sentido mucho más constructivo, que es una situación de impasse, pero que, obviamente, no anula ni impide la vigencia, sino que crea situaciones de excepcionalidad (...)”. Y continúa Roger Guevara en su discurso: “(...) esto lo que refleja es, básicamente, que la negociación de los sectores interesados, o los sectores que quieren el control del poder establecen excepcionalidad a la aplicación de la Constitución al aplicar Leyes Marco, puesto que es la forma en

El coste de la aplicación de las leyes-marco para resolver el conflicto entre los poderes del Estado muestra la ineficacia del sistema político nicaragüense para generar consensos dentro de la ley y no al margen de ella. La persistencia de este mecanismo basado en el arreglo político entre los actores para solucionar las sucesivas crisis de gobernabilidad desde 1995 ha ido en detrimento de la consolidación del propio sistema constitucional²⁵³. Las leyes no pueden encauzar bien los procesos políticos. El razonamiento de Alfredo César, que entiende la política como un juego de poder más sujeto a la voluntad de los actores que a la norma jurídica, señala que la iniciativa reformadora del 95 propuesta por los partidos se revistió del influjo legitimador de la soberanía popular representada en el órgano parlamentario. Según su discurso: “(...) *no la defiende jurídicamente, yo no soy jurista, y tiendo, pues, a ver las cosas más políticamente, ¿no?, cuando hay un consenso político total, pues, como fue el caso de la Ley Marco en el año 95, (...) porque todos sabemos que el marco jurídico es indispensable para la convivencia civilizada de los pueblos, (...) pero todos sabemos también que, en última instancia, es la voluntad del pueblo, manifestada en sus actos, lo que ha cambiado la historia en el mundo, (...) que, al final, lo que se impone es la voluntad popular a través de sus actos, entonces, estaríamos desconociendo la realidad de la historia, en otras palabras, (...) yo aprecio en toda su dimensión la necesidad del orden jurídico, pero lo que hago ver es que cuando el orden jurídico se quebranta en su forma (...) es muy diferente el efecto que ese quebrantamiento produce en una sociedad, dependiendo de la voluntad del pueblo, si ese quebrantamiento es aceptado por la inmensa mayoría de la sociedad, no produce ningún acto negativo, no debió eso de haberse hecho desde el punto de vista estricto jurídico, pero no produce un acto negativo, como fueron las dos leyes Marco del 95 y del 2005 (...)”.*

El fragmento de texto revela con claridad la posición de los diputados que promovieron las reformas constitucionales de 1995 al sentirse respaldados por un consenso mayoritario entre las fuerzas con representación legislativa. Como si fueran depositarios de un mandato constituyente *material*, que no *formal*, para así abordar las transformaciones democráticas bajo el amparo de la soberanía popular representada en la Asamblea Nacional. De esta forma, el Poder Legislativo podría dirigir el proceso de transición iniciado en los 90²⁵⁴. La presencia de un órgano

que ellos pueden ganar tiempo para obtener satisfacciones mutuas por encima de la ley escrita, entonces, esto lo contradice cualquier efecto del mejoramiento del proceso constitucional, y esto, obviamente, también refleja que las clases políticas gobernantes, los equipos de poder o las personas inciden de manera más firme, más fuerte, y más decisiva sobre la vida nacional, que el conjunto de las aspiraciones que se puedan dar dentro de una votación de la Asamblea Nacional”.

²⁵³ Y advierte Omar García: “(...) *a mí me sorprende este punto, porque es que, de forma “mágica”, a través de una norma todos se ponen de acuerdo, y todos dicen: “esto es la salvación de esto”, y ya se olvidó la crisis, ya pasó todo, ya todo se aclaró, y sí, puede generar unos resultados positivos e interesantes desde el punto de vista político, como esa norma hace que todos entren en la idea del consenso, y en la idea de tratar de (...) resolver el conflicto, (...) pero, por el otro lado, (...) van en detrimento de lo que establece el propio sistema jurídico, es decir, ponderan más el peso político que el peso jurídico, (...) lo cual, pues, tampoco te ayuda mucho a construir un sistema democrático (...) si bien, se resuelve el conflicto de naturaleza política, pero se debilita el marco jurídico del país, entonces, creo yo que lo primero que hay que pensar es que antes de actuar, en ese sentido, pues, hay que tratar de ver las distintas posibilidades y buscar resolver el conflicto político a través del canal político, pues, y no llegar a última hora a utilizar una inadecuada figura de tipo jurídico para darle la forma de que todo está dentro del marco jurídico”.*

²⁵⁴ En este punto, señala el constitucionalista, Reinaldo Balladares en relación al discurso del entonces Presidente de la Asamblea Nacional, Luis Humberto Guzmán, promotor de las reformas constitucionales de 1995: “(...) *él partía de la tesis de un autor alemán, (...) que decía que si no tenemos una Constitución en sentido material de nada nos sirve el texto de la misma, y que, consecuentemente, si la idea de una Constitución en sentido material es ordenar la vida política, económica y jurídica de un país, si en el proceso de reforma no se llega a consensuar tal situación eso le da un clima a la existencia de un instrumento llamado Ley-Marco, cuyo sentido o significado, pues, ya sabemos cual es, ¿verdad? Entonces, esa es la explicación política de este ex-presidente, (...) Luis Humberto Guzmán. Ahora bien, esa es la explicación política, la explicación jurídica, pues, yo no la encuentro, el*

parlamentario sujeto a los intereses de los partidos políticos, que lejos de consolidarse como instituciones modernas capaces de afrontar el nuevo rol del Poder Legislativo van a disciplinar sus apoyos para votar a los altos funcionarios, siguiendo una dinámica de control partidario sobre las instituciones, es lo que ha venido sucediendo en la práctica desde el año 2000. Todo ello está en la mente de los asesores de Doña Violeta en el Ejecutivo, que se ven legitimados por la elección directa del Presidente frente a la autonomía del Poder Legislativo que impulsó las reformas constitucionales de 1995²⁵⁵.

El conflicto entre la norma jurídica y la práctica institucional vinculada a su ejercicio coincide con la apreciación del sociólogo Ortega Hegg: “(...) *los procesos reales tienen que ver con cómo funciona la institucionalidad establecida en la Constitución y las leyes (...)*”. La visión cortoplacista y acotada a los períodos de relevo electoral de la clase política nicaragüense se ha traducido en una estrategia de reinvenición continua de las reglas de juego para solucionar el enfrentamiento entre los actores políticos, en función de los recursos de poder de que dispone cada uno de ellos para negociar su parte del “pastel constitucional”²⁵⁶.

a, b, c del Derecho Constitucional, esto te lo dice cualquier chico de segundo año, o sea, es técnicamente insostenible el tema jurídicamente de las Leyes Marco (...)”.

²⁵⁵ En este sentido, afirma el propio Antonio Lacayo: “(...) *la nueva reforma dice que el Presidente cumplirá la ley y la hará cumplir a aquellos que dependen de él, entonces, limitaron el poder del Presidente al Ejecutivo, en el sentido, pues, de que si un magistrado ahí violenta la ley, pues, es problema de otro, ¿verdad?, (...)* en este país el pueblo cree que el presidente es Dios, es el Rey, entonces, se le pide al presidente que resuelva problemas, que, en una democracia, no son del presidente, pero los otros poderes no se comportan como a la altura de las circunstancias, entonces, tú tienes un Poder Judicial que es un verdadero desastre, (...) pero, bueno, de conformidad con la Constitución actual el Presidente no puede más que ver para otro lado, no tiene ninguna posibilidad de incidir en nada, (...) antes sí la tenía, entonces, el presidente, o sea, Doña Violeta está consciente de que la Asamblea Nacional no es una Asamblea Nacional, es un lugar donde cada caudillo, cada jefe de partido, absolutamente sub-desarrollado en su cultura política, tienen unos señores ganando un sueldo, ¿verdad?, pero ahí si tú revisas el debate diario, tú verás que de los noventa diputados que hay ahí hablan siete, ocho, los demás ni hablan, ni opinan, o sea, podríamos tener siete diputados, ¿verdad?, y sería igual el debate, igual, y sería igual la votación, entonces, es un teatro, cuando Doña Violeta ve que esos partidos, que nadie los elige, nadie elige a los caudillos de los partidos, son los que van a nombrar magistrados, son los que van a nombrar contralores, son los que van a nombrar fiscales, son los que van a nombrar procuradores, son los que van a nombrar el Consejo Supremo Electoral, y yo, presidente, que me he ganado el voto del pueblo no puedo hacer nada, aquí hay algo malo, porque si los partidos estuvieran sometidos a la ley, si los partidos tuvieran que tener sus elecciones periódicas, y su democracia interna, ¡hombre!, producirían otro tipo de diputados y otro tipo de mecanismos para elegir a sus diputados, pero cuando, tú ves, realmente, quién va a tener el poder en este país, si el presidente que se ganó el voto en la calle con la gente, ¿verdad?, por mayoría de votos, o (...) cada caudillo de su partido, yo como demócrata prefiero que lo tenga el presidente, es decir, el presidente tiene la legitimidad del voto, los demás no tienen nada, sin embargo, se hizo la reforma, ¿verdad? (...)”.

²⁵⁶ Como argumenta Félix Madariaga: “(...) *Nicaragua ha tenido una tradición en donde se ha hecho un uso político de la ley para enfrentar tensiones entre los partidos, (...) pero lo que ahora resulta insólito es que el método prioritario ya no es la politización de lo jurídico, sino la juridización de lo político, en donde se ha tratado de darle una connotación jurídica a todo el debate político, ¿verdad?, toda reforma jurídica por definición es política, ¿verdad?, pero en el caso de la Ley, digamos, Marco es interesante recordar que con un absoluto descaro de todos los actores se toman decisiones, que son a todas luces inconstitucionales para encontrar alternativas cortoplacistas al conflicto, (...) las fallas del sistema político nicaragüense entre muchas otras (...) radican en la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos en la arena política, y al no encontrar mecanismos donde se puedan hacer por los canales constitucionales llegar a acuerdos, entonces, lo que se empieza es a tratar de modificar constantemente las reglas del juego, es como que si dos jugadores deciden en mitad del juego modificar las reglas, ¿verdad?, para los beneficios mutuos”.*

2.7.6. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO:

En este último apartado, los entrevistados evalúan el contenido de las reformas de 1995 desde el punto de vista del diseño del régimen de competencia pluralista. Destacamos las referencias al proceso de constitucionalización de la democracia nicaragüense, y la orientación de las reformas a reequilibrar las atribuciones de los poderes públicos, limitando los excesos del presidencialismo de los 80, y reforzando la función legislativa por su centralidad en el proceso democrático. Así lo expresa el Magistrado Escobar Fornos: “(...) *la del 95 ha sido la más importante, (...) fue mejor pensada*”. El reconocimiento de la legitimidad del programa de reformas, como un efecto de la necesidad de las mismas, encuentra un factor explicativo en la percepción de que no era posible gobernar democráticamente con el marco constitucional creado en 1987. Como afirma Carlos Fernando Chamorro: “(...) *la del 95 (...) tiene mucha legitimidad, de hecho, hubo bastante consulta, a ver, es el resultado de un proceso político muy complejo, donde hay diferentes alianzas que se hacen para la reforma, (...) tiene legitimidad porque era necesaria, dado, (...) que la Constitución del 87 no sólo es ultra presidencialista, es una Constitución que está hecha bajo el concepto de una visión hegemónica, es decir, un partido que tiene una mayoría completa en la Asamblea (...)*”.

La facultad co-legisladora del Ejecutivo se amparaba en la ventaja de emitir decretos con fuerza de ley que no requerían de una posterior sanción parlamentaria, adquiriendo una validez jurídica autónoma e inmediata, mientras que las leyes dictadas por la Asamblea Nacional debían acudir forzosamente al Presidente de la República para su posterior sanción y publicación. En este contexto, una mejor distribución del poder político entre el Ejecutivo y el Legislativo, de acuerdo a la necesidad de reforzar institucionalmente la función indelegable del parlamento en el proceso legislativo, se aproxima a un modelo de presidencialismo democrático más acorde con los objetivos de la transición de los 90²⁵⁷.

Otra dimensión clave de los cambios constitucionales de 1995 corresponde a la rehabilitación de las prerrogativas en materia fiscal y tributaria de la Asamblea Nacional, especialmente, en lo que respecta a la elaboración y aprobación del Presupuesto General de la República²⁵⁸. Siguiendo esta línea de discurso, el diputado sandinista Edwin Castro se refiere a los cambios constitucionales del 95 como el origen de un proceso formal de parlamentarización de la democracia nicaragüense: “(...) *en el 95, una serie de funciones fiscales, financieras, económicas, que fueron trasladadas al parlamento, entonces, hubo una creación de impuestos,*

²⁵⁷ Como indica Luis Humberto Guzmán: “(...) *mi apreciación es que la reforma de 1995 sí era una necesidad institucional, había que ajustar la Constitución a la realidad política de entonces, y ¿por qué había que ajustarla?, porque la Constitución de 1987 es una Constitución de hiper-presidencialismo, (...) es decir, que la Asamblea Nacional estaba en desventaja en el proceso legislativo con respecto al Presidente. Ahí tiene un punto que hacía crucial la reforma a la Constitución, usted encontraba otro aspecto, era que, por ejemplo, el proceso de formación de la ley no estaba presente en la Constitución, entonces, de verdad, era indispensable, era necesario, reformar la Constitución Política para colocarla en la perspectiva, pues, de la situación política que teníamos entonces (...)*”. En esta línea, observa el constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) *yo creo que salvo la reforma de 1995 en que, de alguna manera, en términos generales, puede decirse que vino a reequilibrar las relaciones entre los poderes, que vino a reubicar la posición hegemónica del Poder Ejecutivo, y a posicionarlo más de acuerdo a cánones clásicos de un Estado liberal democrático (...)*”.

²⁵⁸ Así lo apunta el diputado liberal José Pallais: “*yo creo que el cambio más importante se dio, pues, a partir de la reforma del 95, donde se hizo una revisión a profundidad de la Constitución del 87, (...) permitía que el Presidente de la República pudiera, pues, dar decretos administrativos en materia tributaria, en otras palabras, crear impuestos, lo cual, pues, son funciones que no están recogidas por la mayoría de las constituciones presidencialistas, y que son funciones propias de las asambleas nacionales o de los parlamentos. En esa Constitución se dio un mayor equilibrio entre los diferentes poderes del Estado, ajustándose, pues, a un modelo estándar que había en América Latina, y que es, fundamentalmente, la Constitución de los Estados Unidos*”.

la modificación de tributos, aprobación y modificación de presupuestos, todo eso fue para el parlamento, fuimos avanzando en fortalecer el parlamentarismo²⁵⁹ (...)”.

Las fuertes atribuciones del presidente en materia presupuestaria a lo largo del gobierno de Violeta Chamorro permitieron afrontar en mejor grado las dificultades económicas a que se hallaba sometido el país. En estos términos, Antonio Lacayo legitima la inconveniencia de restringir la potestad legislativa del presidente de la República en materia de impuestos. La defensa de la lógica presidencial implícita en la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo está presente en varios de los argumentos señalados: desde la elección directa del presidente por votación popular como fuente de legitimidad democrática, hasta la necesidad de controlar el partido con mayoría en el órgano legislativo para poder gobernar sin bloqueos institucionales en aspectos centrales de la política económica²⁶⁰.

Por otra parte, hay una necesidad de reforzar las atribuciones de la Asamblea Nacional de acuerdo a los estándares de la región centroamericana, aún cuando las instituciones políticas se hayan creado bajo una marcada tradición presidencialista²⁶¹. Pero el impulso al órgano legislativo después de las reformas del 95 no se ha traducido en una competencia eficaz de los actores parlamentarios para ejercer un control político sobre las acciones del Ejecutivo. La profesionalización de la función legislativa es indispensable para un buen funcionamiento del sistema democrático. La tarea de rediseñar constitucionalmente los poderes del Estado para afrontar los retos de la transición no sólo se enfrentaba al hiper-presidencialismo, y su reflejo en el desarrollo jurídico y en la práctica institucional de los actores políticos, sino en la debilidad

²⁵⁹ Esta coincidencia en señalar como eje central de las reformas del 95 el reequilibrio del hiper-presidencialismo consagrado en la Constitución de 1987, y la concesión de mayores facultades a la Asamblea Nacional desde la atribución clásica del control parlamentario sobre el presupuesto nacional, a la democratización del marco institucional de los poderes del Estado, es también observada por Luís Carrión: “(...) el propósito de esas reformas claramente fue disminuir los poderes de un Ejecutivo que era demasiado poderoso, incluso tenía la potestad de establecer impuestos sin pasar por la Asamblea Nacional y buscar un mejor equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, así también como abrir espacios democráticos más amplios”.

²⁶⁰ Así lo expresa el ex-Ministro de la Presidencia Antonio Lacayo: “(...) los diputados no suben impuestos, nunca suben impuestos, sólo bajan impuestos, y un país después de una guerra, tú no lo puedes reconstruir repartiendo la bonanza, porque no hay, o sea, si en una democracia normal es correcto que haya ese tipo de relación entre el Ejecutivo y la Asamblea Nacional, en una situación como la que vivía Nicaragua en el año 95, que se ha extendido por muchos años, en mi opinión, pues, por eso, no cabía todavía el pasarle a la Asamblea Legislativa la totalidad de la decisión en materia impositiva, porque la Asamblea no sube impuestos, no le gusta, un diputado no se va a echar esa responsabilidad encima, el populismo ahí ondea, entonces, nadie toma la decisión dura, y por eso nunca cuadran nuestros presupuestos, ¿verdad?, diferente es cuando un presidente gana una elección, hace una reforma fiscal, y el primer año de gobierno dice: “señores, hay que apretarse la faja para que estemos bien dentro de tres o cuatro años, y confíen en mí que vamos a estar mejor”, entonces, hay quien hace la tarea, pero cuando el presidente no puede subir un impuesto, porque es la Asamblea la que aprueba eso, comienza un debilitamiento incluso de las finanzas públicas muy serio, a menos que el presidente sea el caudillo, que le tocó a Alemán serlo, porque ahí tiene la ventaja de que él es el Ejecutivo, pero también es el Legislativo, o Daniel Ortega hoy, tiene la ventaja”.

²⁶¹ Como añade Luís Humberto Guzmán, presidente del órgano legislativo en 1994/1995: “(...) la verdad es que uno podría decir que la historia política de Nicaragua no pasa por el parlamento, ¿verdad?, pasa fuera del parlamento. El parlamento fue sobre todo una entidad, que sancionaba las decisiones presidenciales, y, en el mejor de los casos, una arena de denuncia política, ya los cambios en 1995 le dieron unas atribuciones de gobierno real, ¿verdad?, y eso sí fue un aprendizaje que muestra (...) que los seres humanos tenemos capacidad para aprender rápido si las circunstancias lo requieren, pues, creo que la Asamblea hizo, en mi opinión, que no es imparcial en esto, hizo notoriamente bien su trabajo, abordando temas críticos, como la reforma militar, la reforma de la Policía, reformas económicas, nueva legislación de bancos centrales, etc.”.

histórica de la institución parlamentaria que sufría importantes carencias como la capacitación de los legisladores²⁶².

La ruptura de la herencia constitucional que ha privilegiado la figura presidencial, incluyendo la experiencia revolucionaria de los 80, legitima los cambios del 95 al introducir un nuevo diseño basado en el concepto de representación a dos niveles: por un lado, la distribución del poder central entre los órganos del Ejecutivo y el Legislativo para ejercer controles más eficaces sobre la acción de gobierno, y reestablecer las funciones parlamentarias en la dirección del proceso político; y por otro lado, la descentralización administrativa, como garantía de la proximidad entre los ciudadanos y los poderes públicos mediante el nuevo rol de los gobiernos locales²⁶³.

La apertura de los espacios políticos impulsada por el proceso democratizador de los 90 se tradujo en un refuerzo de los instrumentos de participación, como los partidos políticos y las candidaturas por suscripción popular, ampliando las opciones electorales en la línea de consolidar el multipartidismo y garantizar la representación de las minorías. El diseño que favorece la proporcionalidad del sistema electoral es percibido como un fiel reflejo del carácter democrático de las reformas del 95. Como añade el periodista Eduardo Enríquez: “(...) *era amplísima, se cambiaba, incluso, el sistema por el cual se buscaba el poder, se hablaba de partidos políticos y de postulaciones por suscripción popular, que podían optar al poder, y esa yo la considero una de las reformas, (...), probablemente, la reforma más democrática que se ha hecho en la historia de Nicaragua, digo esto, porque, primero, se abría la posibilidad de elegir a través de peticiones de suscripción popular, y no solamente de los partidos políticos, (...) la manera de elegir estaba diseñada para que hubiese una mayor participación de los mismos diputados, ¿no?, que no fuera una concentración de poder (...)*”. Esta valoración de las suscripciones populares como instrumentos de participación que favorecen la democracia y el pluralismo político también es observada por Mónica Baltodano: “(...) *la apertura de que hubiesen existido candidatos que pudieran presentarse por suscripción popular, que para mí fue uno de los principales avances de esa reforma del 95, que dejó establecida la posibilidad de presentar a nivel local candidatos (...) sin la camisa de fuerza de tener que organizar partidos políticos, quedó muy abierto en la reforma constitucional del 95 la posibilidad de crear partidos*

²⁶² En este ámbito, concluye el investigador Carlos Arroyo: “(...) *desde la Asamblea, creo que son muy pocos los legisladores que tienen, diríamos, una perspectiva más o menos clara de las facultades y de las competencias de las cuales disponen, desde el punto de vista jurídico, para hacer un efectivo contrapeso, ¿no?, al poder del Ejecutivo. En ese sentido, diríamos que desde la Asamblea hay muy poca capacidad técnica, y ya no se diga política para administrar esas facultades, que desde las reformas constitucionales del 95 se le dieron, ¿no?, a la Asamblea, y eso, fundamentalmente, porque adolecemos de una clase política, diríamos, con un cierto nivel de preparación en el ejercicio de la profesión política (...), entonces, ha habido también mucha oportunidad perdida desde el Legislativo para potenciar las facultades y los poderes que la misma ley les concede, ¿no?, y, en efecto, es decir, no es por falta de legislación, sino, solamente, es por falta de pericia técnica y de incapacidad política de los mismos legisladores de poder cumplir, ¿no?, con estas funciones (...)*”.

²⁶³ Como afirma el sociólogo Ortega Hegg: “(...) *la reforma del 95, pues, permite equilibrar, para mí, algo que había nacido desequilibrado por la revolución, que había sido la concentración de poder en el Ejecutivo, (...) pero además (...) en la práctica, como siempre ocurre en los regímenes presidencialistas, al menos en América Latina, el Presidente siempre concentra en la realidad, por encima de lo formal, mucho más poder que los demás poderes, en aquel tiempo, para nosotros la Constitución misma le daba muchos más poderes al Presidente, ya en su misma manera formal, y esos poderes se ejercían en la realidad. Las reformas del 95, ¿qué hicieron?, equilibrar este desequilibrio, ¿no?, y, para mí, democratizó el poder en dos vías, por un lado, en la vía horizontal, con otros poderes del Estado, le trasladó la función legislativa, totalmente, al Poder Legislativo, la posibilidad de crear impuestos quedó en la Asamblea Legislativa, como debería ser, y se restringieron también otros poderes que tenía el Ejecutivo, que correspondían, de alguna u otra manera, a otros poderes del Estado, pero, además de eso, yo siento que la reforma del 95 permitió otra reforma ya no horizontal, sino vertical, es decir, del gobierno central hacia los territorios”.*

*con una gran flexibilidad, que me parece que abonaba en la dirección del pluralismo político*²⁶⁴ (...).”

La reforma constitucional también estableció un umbral de votos para la obtención de la victoria electoral fijado en el 45% de los sufragios válidos, añadiendo la segunda vuelta con el fin de garantizar mayorías en el resultado de los comicios presidenciales. La fórmula institucional del *ballotage* se introdujo para contrarrestar los efectos de la polarización izquierda-derecha, desincentivando la participación de los candidatos minoritarios, e impulsando la formación de coaliciones fuertes y estables entre los partidos con aspiraciones de gobierno. Pero ninguno de estos activos ha tenido una traducción favorable en el escenario político nicaragüense (Martí, 2009: 204). Los cambios posteriores irán modificando el porcentaje inicial para obtener el triunfo presidencial en primera vuelta²⁶⁵.

La reforma de la Ley Electoral en 1995 realizó algunos cambios importantes en las funciones del CSE. El numeral 10 fue modificado, otorgándole el poder de: “organizar bajo su dependencia el Registro Censal del Estado Civil de las Personas, la cedulación ciudadana y el padrón electoral”. La introducción del numeral 11 incluyó la facultad suprema de: “otorgar la personalidad jurídica como partidos políticos a las agrupaciones que cumplan los requisitos establecidos en la ley”. Mientras el numeral 12 asignaba la de: “cancelar y suspender la personalidad jurídica de los partidos políticos que no logren al menos la elección de un diputado en las elecciones de autoridades generales y en los otros casos que regula la ley en la materia”. El CSE se consolidó institucionalmente como el máximo órgano para la creación, organización, funcionamiento, suspensión y eliminación de los partidos políticos en Nicaragua. Este poder de otorgar y cancelar la personalidad jurídica de las diversas formaciones no estaba consignado en la Constitución sandinista de 1987, ni tampoco en las anteriores. En las reformas de 1995 también se institucionalizó el CSE como última instancia en materia de justicia electoral. Como añade Omar García: “(...) así quedó con la reforma del 95 la imposibilidad de recurrir ante órganos jurisdiccionales de las decisiones del Consejo Supremo Electoral en materia electoral (...)”. El problema radicaba en la discusión efectiva sobre qué era materia electoral con el fin de clarificar los límites jurisdiccionales del CSE²⁶⁶.

²⁶⁴ La institucionalización de las suscripciones populares en las elecciones municipales refuerza la apertura democrática de los cambios constitucionales de 1995 en el marco de la transición inaugurada en 1990. Como apunta Omar García: “(...) la reforma del 95 introduciendo esa cuestión en materia electoral, si bien, es cierto, se hizo una nueva Ley Electoral, y en esa nueva Ley Electoral se permitió, por ejemplo, la posibilidad de la suscripción popular, es decir, de las candidaturas populares sin necesidad del partido político para alcaldes, vice-alcaldes y concejales en el ámbito local, lo cual daba, pues, o aportaba al proceso democrático un elemento bastante interesante, y en alguna medida, pues, de, ya no se requería ganar una elección a través del partido político, y yo, personalmente, podía, a través de un movimiento popular, debidamente inscrito, esto y lo otro, podía participar en el proceso electoral, y quedar electo si la gente me votaba, ¿verdad? (...)”.

²⁶⁵ Como indica Omar García: “(...) la reforma ¿qué es lo que hace?, va el techo electoral del 45%, que establecía la reforma del 95 para ganar una elección, porque la Constitución original lo había establecido con cuanto exactamente del porcentaje, te decía que ganaba el que obtuviese más votos, pero no te había establecido un porcentaje específico de cuánto se traducía esa obtención de votos, la reforma del 95 te dice que gana el que saque más votos, pero que se entienda que esté dentro del 45% del total de votos válidos, y te introduce la segunda vuelta para aquellos que no lleguen al 45%, la Constitución original no tenía segunda vuelta, la reforma del 95 te establece cuál va a ser ese techo, que va a ser 45%, y te dice que si nadie llega a ese techo va a haber una segunda vuelta, y aquí, como te decía, que hay un elemento, el elemento electoral, que está como hilo conductor en casi todas las reformas (...)”.

²⁶⁶ En este ámbito, expone el Secretario del CSE Roberto Evert: “en 1995 se mantuvo la misma estructura del Consejo Supremo Electoral, no se varió mayor cosa en cuanto a sus atribuciones y facultades, se mantuvo lo contencioso-electoral del Consejo, y que el órgano judicial no tenía competencia para conocer sobre materia electoral, sólo en materia de partidos políticos, de tal manera que si un partido sintiera agraviados sus derechos por un acto emitido por un órgano electoral, sí cabe un recurso de amparo ante la Sala de lo Constitucional de la

El CSE se estableció en 1983 con un buen desempeño en la organización y vigilancia del proceso constituyente de 1984 y las elecciones generales de 1990. La prestigiosa dirección del Dr. Mariano Fiallos Aranguren permitió dotar a la institución de un reconocimiento en los ámbitos nacional e internacional, demostrando técnicamente que “la competencia y probidad administrativas eran factibles en Nicaragua” (Close, 2005: 118). Las reformas a la Ley Electoral aprobadas en 1995 supusieron una reorganización de la estructura interna de este poder del Estado en un sentido perjudicial para el mantenimiento de su neutralidad. La elección de los magistrados del CSE según criterios partidarios motivó la renuncia del Dr. Fiallos²⁶⁷, inaugurando una secuencia de descrédito del máximo órgano electoral, que tuvo su primera manifestación en las irregularidades de los comicios de 1996. La reforma electoral también afectaba a la estructura organizativa del CSE. Si anteriormente el Consejo se articulaba en nueve divisiones electorales, los cambios introducían un nuevo mapa electoral compuesto por diecisiete circunscripciones a las que correspondía un Consejo Electoral Departamental (CED). La composición interna de tales consejos estaba garantizada por la imparcialidad y competencia profesional de sus miembros, pero después de 1995 estos funcionarios serían nombrados directamente por los partidos políticos. Una elección que también afectaría al personal empleado en el CSE en los casi nueve mil centros de votación disponibles en el país y en las Juntas Receptoras de Votos (JRV) (Close, 2005: 280).

El incremento del número de magistrados y su elección no en ternas propuestas exclusivamente por el presidente de la República, sino por los diputados de la Asamblea Nacional, tendía a partidizar un órgano de naturaleza técnica sujeto a la fiscalización de los asuntos electorales²⁶⁸. Este nuevo principio de elección de las altas magistraturas del Estado restringía las facultades del Ejecutivo y su natural ascendencia sobre los nombramientos públicos. Las fuerzas representadas en el órgano legislativo debían negociar políticamente cada votación por mayoría calificada según los intereses de cada partido, como resultado de una

Corte Suprema en materia de partidos políticos, pero entrar ya a la discusión de qué es materia electoral y qué es materia de partidos políticos jamás, ni la Ley Electoral ni la Constitución lo establecen. En la práctica ha habido, en mi opinión muy personal, temas que son en materia eminentemente electoral, que los ha resuelto el órgano, la Sala Constitucional de la Corte, o a la inversa, ¿verdad?, la línea fronteriza ¿dónde está?, es una discusión académica, y también eminentemente política, qué es materia electoral y qué no lo es, es una debilidad de nuestro sistema”.

²⁶⁷ En señal de protesta el Dr. Mariano Fiallos renunció a la dirección del CSE a inicios del mes de enero de 1996, siendo sustituido por Rosa Marina Zelaya, presidenta suplente y funcionaria de la institución desde sus orígenes.

²⁶⁸ Y concluye Roberto Evert: “(...)los cambios que ha habido han sido de aumentar el mismo número de miembros del órgano electoral, se inició con tres, posteriormente, (...) por razones políticas se aumento a cinco (...) lo que vino, desafortunadamente, a completar el ciclo de partidización del órgano electoral, mismo que inició en 1995 con unas reformas constitucionales, donde se obligaba a que la forma de estructurar el órgano electoral fuera de forma partidista, desde las juntas receptoras de votos, que es la unidad más pequeña, donde los ciudadanos vamos a depositar nuestro voto, pasando por los consejos electorales municipales y departamentales, de manera tal que si el presidente de la junta, que había sido nombrado, era del partido liberal, el primer miembro tenía que ser del partido del segundo lugar, en este caso, el Frente, porque las anteriores elecciones las habían ganado los liberales y el Frente había quedado en segundo lugar, y el tercero a cualesquiera de los otros partidos políticos, que tuvieran participantes en las elecciones, eso fue en la reforma constitucional de 1995 (...)”. En este punto, observa el constitucionalista Omar García: “(...) en materia electoral, en el año 95, existía la posibilidad de que yo como ciudadano pudiese recurrir a la revisión ante autoridad jurisdiccional por parte de las decisiones del Consejo Supremo Electoral y en materia electoral, en el año 95 se imposibilitó eso, y se estableció en el 173 párrafo final, que de las resoluciones del Consejo Supremo Electoral, en materia electoral, no se admite recurso alguno, ni ordinario ni extraordinario, esa regulación de por sí ya coloca al poder electoral en un poder intocable desde el punto de vista jurídico, porque sus decisiones no son controlables en vía jurisdiccional (...) aspectos que lo vuelven un superpoder, o (...) un poder por encima de todo, y que tiene que ver no con el Ejecutivo, no con el Legislativo, no con el Judicial, no, tiene que ver con el que (...) tiene la gran función de la conducción del proceso electoral, (...) es quien cuenta los votos, y quien dice quién fue electo o no, ¿verdad?”.

reforma constitucional que desconcentraba el poder de la figura del Presidente para dejarlo en manos de los partidos políticos²⁶⁹. La reforma de 1995 trataba así de garantizar el equilibrio institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo mediante mecanismos que diferenciases al órgano que proponía las candidaturas del que elegía a los representantes. La finalidad era consolidar instrumentos de control político y asegurar la independencia de poderes. La introducción del mecanismo de las mayorías calificadas era una técnica más adecuada a la negociación de un consenso pluripartidista en la Asamblea Nacional como el que promovían los partidos que hicieron las reformas constitucionales del 95²⁷⁰.

No obstante, la elección de los altos cargos en los primeros años 90 está orientada por criterios de competencia y no tanto por intereses partidarios concretos, garantizando la excelencia profesional de los candidatos seleccionados, y el buen desempeño de los poderes públicos en el nuevo sistema democrático. Como afirma el consultor Mauricio Zúñiga: “(...) se da en el año 95 con las reformas constitucionales, en la cual se diseña una Constitución más equilibrada, en la que queda claramente establecida una división de poderes entre Ejecutivo, Electoral, Judicial, ¿verdad?, y mecanismos de contraloría y figuras, pues, de contrapeso, como la Contraloría General de la República, la Procuraduría de Derechos Humanos, la Fiscalía, en la cual se establecían procedimientos para su nombramiento al margen de criterios partidarios, sino basados en la profesionalización²⁷¹”.

La reforma constitucional de 1995 mantuvo el cuadro de derechos y libertades fundamentales del texto original de 1987. Si bien la transición a un régimen democrático abría un escenario político de aplicación de las libertades públicas que no era congruente con la

²⁶⁹ Como advierte Antonio Alvarado del PLC: “(...) la reforma del 95 fue también bien complicada, porque el presidente de la República proponía a los candidatos a magistrados de la Corte Suprema, o de la Contraloría, o de los organismos colegiados, el mismo Consejo Supremo Electoral, (...) basada en la propuesta del Presidente, la Asamblea la aceptaba o no la aceptaba, “el presidente no nos gusta, propónganos otro”, pero tenía esa potestad, le quita esa potestad y se la da a la Asamblea Nacional, pero además de que se la da a la Asamblea Nacional, se establece que tiene que hacerse por mayoría calificada, que son las dos terceras partes, entonces, quiera o no quiera cualquier partido en el poder, o en la oposición, sus decisiones en la Asamblea tienen que ser con los partidos que representan mayoría (...)”. Como afirma Antonio Lacayo: “entonces, se da la reforma del 95, ya el presidente, lo más importante es que el presidente pierde, o mejor dicho le quitan el derecho a proponer magistrados en la Corte, ahora cualquiera de nosotros diputados puede proponer y si el Presidente manda su lista la tendremos en cuenta, pero aquí todos somos iguales (...)”.

²⁷⁰ Así lo percibe el diputado liberal Carlos Noguera: “(...) lógicamente, que esto, necesariamente, tiene que pasar por una negociación porque es bastante difícil que una sola fuerza política pueda tener el 60% de los diputados en la Asamblea, y eso fue porque la UNO en su oportunidad era una formación o una integración de catorce partidos políticos, que hicieron esa coalición contra el Frente Sandinista y que se ganó en el 90, entonces, los muchos diputados que estaban ahí en la Asamblea Nacional pensaban que se iba a seguir dando un gran pluralismo político y que podían, de alguna forma, salir diputados de los diferentes partidos (...) para integrar esta Asamblea Nacional (...)”. La sustitución de la mayoría simple (47 votos de los legisladores) por la mayoría calificada (que asciende a 56 votos) tiene también sus críticos, dado que las elecciones de 1996 supusieron una composición bipartidista del órgano parlamentario. La representación mayoritaria de los principales partidos de ambos bloques liberal (PLC) y sandinista (FSLN) dio lugar a una nueva correlación de fuerzas en la toma de decisiones legislativas, que afectó a la elección de los altos funcionarios en los poderes del Estado. Como señala el diputado Adolfo Martínez Cole: “(...) en el 1995 hubo una reforma bastante consistente, que en algunas cosas mejoraron y en otras cosas, digamos, dificultaron, en esta reforma del 95 se pasó a que los nombramientos de los magistrados, por ejemplo, de altas autoridades, fuera con un voto calificado, que significa cincuenta y seis votos, antes era con cuarenta y siete, eran mucho más dinámicos, podía ser, podía reunir cuarenta y siete votos para los nombramientos, ¿verdad?, y no como ahora que estamos en esta situación de que estamos obligados a pactar con el Frente Sandinista para poder reunir los cincuenta y seis votos que se requieren como votación calificada (...)”.

²⁷¹ Hay un compromiso de las élites políticas con el interés nacional a la hora de elegir a los representantes de las instituciones públicas. Como observa Cairo Manuel López, constitucionalista y diputado demócrata-cristiano en aquella época: “(...) en el año 95, cuando se produce la reforma constitucional, los jueces, los magistrados, inclusive, la Corte Suprema de Justicia, están integradas, mayoritariamente, por sectores democráticos”.

defensa ideológica de los derechos sociales sobre los derechos individuales²⁷². Este aspecto revela la modernidad jurídica del texto constitucional creado por el sandinismo en los 80. La suspensión de los derechos y libertades públicas durante los sucesivos gobiernos de emergencia no permitió su desarrollo adecuado ni su efectividad jurídica. Ambas serán tareas de la transición democrática y de las reformas constitucionales del 95²⁷³.

La referencia al proceso de despolitización del Ejército y la Policía como el mejor resultado de la transición iniciada en 1990, y la expresión del nuevo escenario de paz al que estaba destinada la Nicaragua de post-guerra aparece también en el discurso de los entrevistados. Como añade Francisco Aguirre del PLC: “(...) *aquí se crean dos instituciones que tienen el monopolio de la violencia, y se encaminan hacia el profesionalismo, muy importante, para mí quizás el logro más importante del período 90-2002, en lo que siento la reconciliación de la familia nicaragüense (...)*”. Por otra parte, la promesa de pacificación del país que formaba parte del programa electoral de Doña Violeta se tradujo en la regulación a la baja del número de efectivos militares y en la eliminación del servicio militar obligatorio. La expresión constitucional de estos cambios permitió elevar al máximo rango legal las nuevas funciones del Ejército y la Policía en la democracia nicaragüense²⁷⁴.

Otro eje discursivo sobre las reformas del 95 se centra en su carácter negociado: la legitimidad de los cambios constitucionales tiene su raíz en el consenso amplísimo que suscitó la revisión del texto de 1987, adecuándose a la necesidad percibida por la sociedad nicaragüense de hacer frente a esos cambios para institucionalizar el modelo democrático en los 90²⁷⁵. Esta evaluación de las reformas de 1995 como el pacto constitucional más incluyente que ha tenido Nicaragua a lo largo de su vida republicana es reafirmada por otros entrevistados, que acentúan el consenso pluripartidista que dio a luz la iniciativa de reformar la Constitución, como factor de

²⁷² En este orden, sostiene Gabriel Álvarez: “(...) *en materia de derechos se logró delimitar mejor, configurar mejor algunos derechos de propiedad, sobre todo, a mí me parece que no estaba muy bien configurado, pues, perfilado, por ejemplo, el derecho de propiedad, algunos principios fundamentales, se desideologizó un poco con un sesgo bastante acusado de lucha de clase, de un Estado a favor de las clases más pobres, etc., al margen de que podás estar de acuerdo o no en ello, quiero decir que se intentó, pues, en general, llegar a una Constitución más clásica de tipo liberal más tradicional, y que yo creo que sentó las bases para una transición política ya juridificada (...)*”.

²⁷³ Como afirma Dora María Téllez: “(...) *esta Constitución del 87, probablemente, lleve el record de ser la que más ha durado, ¿verdad?, lo cual es un record, en cierta manera, relativo, pero tiene aspectos, que son aspectos interesantes, es decir, todo el cuerpo básico de principios y de derechos, en general, ha sido yo diría poco tocado, en la reforma constitucional del año 95 se tocaron algunas cosas, pero más que para hacerlo restrictivo, para ampliar algunos derechos, ¿verdad?, o para dar claridad sobre otros, pero la médula de los cambios constitucionales ha estado en torno al sistema político (...)*”.

²⁷⁴ Como advierte Roberto Cajina: “(...) *en términos de defensa, se logra un título único, capítulo único, de la Constitución, en donde se sientan algunos elementos, que son trascendentales, como, por ejemplo, expresamente, la subordinación de los militares y los policías al poder civil, (...) la abolición completa del servicio militar obligatorio, el establecimiento, por lo tanto, como consecuencia, de un servicio militar voluntario, el impedimento a las instituciones militar y policial, porque eran instituciones del Estado, a no ejercer labores de espionaje político muy común en los años 80, y muy común antes de los años 80, básicamente, (...) esos son elementos fundamentales en la reforma del 95*”.

²⁷⁵ Como observa Manuel Ortega Hegg: “(...) *yo creo que, de una o de otra manera, la reforma del 95 fue (...) tal vez la reforma que yo siento que se negoció mejor de todas las reformas, en tanto en cuanto fueron reformas que sí reflejaron lo que la población en determinado momento estaba sintiendo y veía como necesario, y, por lo tanto, representaron, efectivamente, lo que la gente hubiera hecho si hubiera tenido la posibilidad de expresar de forma directa qué pensaba (...) sigo pensando que fue la mejor reforma, y que fue un momento donde los partidos políticos de manera muy lúcida supieron interpretar lo que la gente sentía y pensaba en ese momento, y, por eso mismo, fue una reforma que yo siento que tuvo una enorme legitimidad, para mí, la reforma más legítima que ha existido en la historia del país, (...) ya no solamente en la historia reciente, porque, efectivamente, reflejó un momento del estado de ánimo de la población y de la búsqueda de concertación de intereses*”.

legitimidad de los cambios propuestos al condensar la expresión parlamentaria de un mandato popular²⁷⁶. Como refiere Alfredo César: “(...) insisto en que la Constitución después de la reforma del 95 es lo más cerca que hemos tenido de una Constitución aceptada por todos, es inmensamente amplio el consenso después de las reformas del 95, (...) más del 85%, no creo que haya habido una Constitución en Nicaragua en cien años que tenga esa aceptación (...)”.

En este punto, hay que diferenciar la agenda visible de los cambios orientados a constitucionalizar el nuevo régimen competitivo, de la agenda oculta integrada por las transformaciones del modelo socioeconómico promovidas por el gobierno de Violeta Chamorro a inicios de los 90²⁷⁷. El Ejecutivo de Doña Violeta no tenía los medios necesarios para hacer cooperar a los actores no alineados con su proyecto de gobierno. El desgaste de la economía nicaragüense después de una década de conflicto armado y fuerte bloqueo externo dejaba al Ejecutivo con las “manos vacías” a la hora de negociar el rumbo político de la transición en 1990. No obstante, el proceso de privatizaciones sí actuó como un cuadro de “incentivos materiales” (Close, 2005: 104) en el juego de transacciones entre las élites sandinistas y anti-sandinistas, que sentó las bases del modelo de democracia de mercado²⁷⁸. Las reformas del 95 dieron cobertura jurídica a un modelo económico de inspiración neoliberal²⁷⁹, que desarticulaba buena parte de las políticas públicas, que, con innumerables restricciones, había conseguido implementar el régimen sandinista de los 80. Y tanto el FSLN como la UNO pactaron la conveniencia de ajustar la dirección de la economía a los postulados del FMI en el marco de los

²⁷⁶ La negociación parlamentaria que permitió la formulación de un consenso político sobre la necesidad de reformar la Constitución de 1987 para consolidar las instituciones democráticas inauguradas en 1990 tuvo este rasgo de singularidad histórica. Así lo expresa Roberto Cajina: “(...) esta reforma tiene esa característica muy diferente a todas las anteriores y posteriores, que reflejaron un amplio consenso de las fuerzas políticas, amplísimo, y además reflejaron el interés nacional, interpretado, en ese momento, por estos legisladores, y no el interés político del gobernante de turno, un interés nacional, y, por lo tanto, son extremadamente valiosas, en mi opinión, en la historia de Nicaragua, y lograron mantener, digamos, o recuperar, pongámosle así mejor, (...) recuperar un verdadero equilibrio democrático en el país a través de estas reformas (...)”. Como señala la investigadora del Centro de Derechos Constitucionales Azahalea Solís: “(...) no se puede negar, digamos, al margen de todo el asunto de la legitimidad, que significaba hacer la reforma en el 94 y en el 95, pues, en esos dos años, el mandato popular dado en las elecciones también venía a significar algo, yo estoy totalmente de acuerdo con eso, que el mandato fue evidente, (...) no puedes negar que hubo un mandato popular, y un 60% con el que gana Doña Violeta, o sea, eso tiene que traducirse en el marco jurídico (...)”.

²⁷⁷ Y afirma Elvira Cuadra: “(...) el nudo de la reforma constitucional tiene dos puntos importantes: uno, abrir la puerta para la formulación y para legalizar una serie de decisiones que se habían tomado ya, y que se tenían que tomar en el ámbito económico para empujar las reformas, y el programa de ajuste estructural, que se estaba desarrollando en el país, entonces, uno de los objetivos principales era eso. Esa primera reforma constitucional cambia el modelo de Estado del país, ¿verdad?, para darle la forma de un Estado, que permita tomar todas esas decisiones y hacer todos esos cambios en lo económico, pero además trata de balancear un poco los poderes, el equilibrio entre los poderes, particularmente, trata de limitar las facultades o los privilegios, digamos, del Ejecutivo, (...) porque, según los especialistas, (...) el régimen que definía esa Constitución era de corte presidencial, entonces, se trató de balancear un poco, ese fue el primer conjunto de cambios con las reformas constitucionales (...)”.

²⁷⁸ Como añade Sergio Ramírez: “(...) cuando se firmaron los acuerdos de Concertación Económica con el nuevo gobierno, en agosto de 1991, a cambio de consentir el plan de ajuste monetario y la privatización de las empresas del Estado, el FSLN obtuvo que una cuarta parte de esas empresas pasara a ser propiedad de los sindicatos sandinistas. Pero fueron los dirigentes de esos sindicatos los que vinieron a quedarse con todo y entraron también a la lista de los nuevos ricos. Todo eso fue la *piñata*, un término que matriculamos en el mundo (...)” (2007: 66-67).

²⁷⁹ Así lo expresa también Manuel Aráuz: “(...) en el ámbito económico existían compromisos del gobierno para con el Fondo Monetario, (...) el cambio de 1990 determinó un cambio de régimen económico trascendental, Nicaragua se adhirió a los postulados del Fondo Monetario Internacional, el denominado “Consenso de Washington”, el establecimiento de (...) un plan, digamos, de reforma estructural en el ámbito económico, que establecía que nosotros nos teníamos que ceñir, si el Producto Interno Bruto era de tanto, la inversión en educación no puede estar más allá de tanto, ¿no? (...)”.

organismos internacionales que financiaban la reconstrucción nicaragüense de los 90²⁸⁰.

Es la pugna por la redefinición de los espacios de poder institucional la que subsume el pacto económico a favor del modelo neoliberal emergente. El conflicto social de los 90 fue desactivado por el consenso político del FLSN con el gobierno de Doña Violeta en torno al nuevo modelo de crecimiento económico como parte de un mismo proceso de naturaleza política²⁸¹: la redefinición de los enclaves de poder en el nuevo Estado democrático²⁸².

Esta subordinación de los cambios económicos a la negociación política del nuevo sistema de distribución del poder tiene un reflejo en la irrelevancia de la norma constitucional que inspira la creación de un Estado Social de Derecho en Nicaragua. Los costes sociales del neoliberalismo no tuvieron el amparo constitucional deseado, como afirma Cairo Manuel López: “(...) *en definitiva, yo creo que la reforma del año 95 fue la ilusión, también, de muchos sectores democráticos, de tratar de crear un país un poco más institucionalizado, y una de las ingenuidades fue, por ejemplo, en el artículo 130 de la Constitución, que se estableció que Nicaragua iba a ser un Estado Social de Derecho, tratando de ponerle freno, de alguna manera, a cualquier gobierno de signo neoliberal que viniera al país, para que hubiese la sensibilidad social*²⁸³ (...)”.

²⁸⁰ Como aclara Azahalea Solís: “(...) *mirá, ahí hay silencios muy evidentes, (...), por otra parte, en términos económicos, hubo una reforma total, que esa queda obviada, y nunca se dice, nunca se plantea, pero, en realidad, el cambio económico fue brutal, que ya venía siendo operado, de hecho, y a través de leyes ordinarias, entre el 90 y el 95, ¿verdad?, una serie de leyes ordinarias y otra serie (...) de decisiones de gobierno, que, de hecho, cambiaban el sistema en la parte económica de acuerdo a lo que decía la Constitución, pero ese aspecto no se menciona nunca, claro, porque había un cierto consenso social, y ellos decían, la Constitución, al fin y al cabo, es resultado de un consenso, que puede ser explícito o no, porque creo que no fue explícito, pudo haber sido explícito en concedores, los cambios, ¿verdad?, pero no era explícito en la ciudadanía nicaragüense, y no levantó mayores olas esa situación, como si levantó la del 2000, ¿verdad?*”.

²⁸¹ Y concluye Luís Humberto Guzmán: “(...) *también hay que reconocer una cosa, ¿verdad?, esto ocurrió, especialmente, en los dos primeros años de gobierno, del 90 al 91, pero en lo sucesivo las reformas fueron endosadas por el Frente Sandinista, usted lo puede comprobar si tiene alguna manera de verificar la integración de las delegaciones de Nicaragua para negociar con el Fondo Monetario, usted va a encontrar que había una participación de los miembros del Frente Sandinista que asistieron (...), aquí hubo una contrapartida, la cual la negoció el gobierno, la Presidencia de la República, directamente, con el Frente Sandinista, al margen de la Asamblea Nacional, esos los temas de la privatización, piense usted en la CORNAPI, que era la corporación encargada de esa privatización, en ese proceso de privatización se aprobaron, pues, la privatización a favor de los trabajadores de empresas enteras, o de participación en empresas públicas, o en empresas, que, posteriormente, se privatizaron*”. Se refiere a la Corporación Nacional de Privatización (CORNAPI).

²⁸² Como explica el sociólogo Manuel Ortega Hegg: “(...) *después del 90, todavía estas reformas constitucionales no son más que momentos muy extraordinarios, en donde los conflictos políticos, que son los conflictos fundamentales que están signando el momento, encuentran una salida, lo cual significa que todo el período del neoliberalismo en Nicaragua sigue existiendo un enorme peso de la política en la vida cotidiana del país, y a pesar de que aquí se aplica un neoliberalismo atroz, (...) la población queda sin ningún tipo de red social de apoyo, (...) y se dejan, totalmente, al vaivén del mercado, las élites políticas continúan, sin embargo, estableciendo la política como el punto fundamental de conflicto, ya no el pleito de la economía, sino el pleito de la política, y eso te explica las reformas constitucionales que se dan en pleno período neoliberal, ese factor sigue existiendo hoy (...)*”.

²⁸³ En esta línea se expresa Mónica Baltodano, evaluando negativamente los cambios efectuados en el modelo económico, que reducían el alcance de las políticas de bienestar social a inicios de los 90: “(...) *el balance para mí de las reformas constitucionales del 95, en términos políticos, es muy positivo, en términos económicos, con sus retrocesos, diría yo, porque creo que, aunque estaba en auge o en boga el tema del neoliberalismo, la verdad es que había otras constituciones en países capitalistas, que no habían abrazado el socialismo, como el propio México o Costa Rica, que (...) había ejemplos de una mayor protección del Estado a la prestación de determinados servicios (...)*”.

También hay un balance negativo en relación a la transformación incompleta del marco constitucional heredado del antiguo régimen sandinista, en el sentido observado por Félix Madariaga: “*quedaron muchos otros temas pendientes, muchas ambigüedades en la Constitución (...)*”, a los que no se dio una respuesta adecuada en las reformas de 1995. El sentido original de estos cambios no se consolidó en un itinerario de constante perfeccionamiento institucional del régimen democrático, que consiguiera romper con la tradición del fuerte presidencialismo en Nicaragua. Por el contrario, la correlación de fuerzas que surgió de las elecciones de 1996 impulsó la figura presidencial a través del liderazgo partidario y el control sobre los órganos del Estado.

El fortalecimiento de la Asamblea Legislativa no se tradujo tampoco en una democratización real de las instituciones. El control sobre los poderes públicos ha incentivado el personalismo en el liderazgo de los partidos, como el caso de Alemán o de Ortega, que tienen ascendencia partidaria y no jurídica (en el sentido dado por las atribuciones constitucionales) sobre el ejercicio concentrado del poder político²⁸⁴.

²⁸⁴ Como argumenta Dora María Téllez: “(...) la reforma del 95 lo que trató de hacer fue equilibrar, descentralizar el poder, y dar, digamos, cuotas de poder a las distintas instituciones, dispersar el poder, para decirlo de alguna manera, las reformas posteriores han ido en el sentido contrario, que es concentrar el poder de nuevo, de tal manera, que el que está en la presidencia tiende a controlar todo el resto del aparato del Estado, incluyendo la Policía, y alinear, de alguna manera, el Ejército, ¿verdad? ¿Por qué eso?, porque, de alguna manera, lo que ha evidenciado el sistema político tradicional, de alta concentración de poder en el presidente de la República, que es un modelo del siglo XIX, tiene una gran resistencia al cambio, (...) pero bueno, la resistencia del sistema a la desconcentración de poder, a la dispersión de poderes, al equilibrio de poderes, al poder disperso en varias instituciones es elevadísimo, es decir, el modelo de poder político del siglo XX en Nicaragua fue un modelo de poder concentrado, en Zelaya, en la autoridad de la intervención norteamericana de la ocupación, en Somoza, el poder revolucionario también fue un poder concentrador, y más aún en circunstancias de guerra, es decir, es este siglo XX un interludio muy breve en que la dispersión del poder operó, pero, rápidamente, se procedió desde el año 98 a una reconcentración de poder, lo que pasa es que ese espacio pequeño, casi ni se puede contar, como parte del modelo político, sino como un respiro, pero el modelo político del siglo XX es concentrador de poder, y privilegia la figura presidencial, vencer ese modelo es difícil, y, obviamente, las reformas constitucionales del año 95 fueron insuficientes, probablemente requerían más profundidad para ser irreversibles los cambios, pero fueron fácilmente reversibles (...)”.

CAPÍTULO 3

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2000: EL PACTO ORTEGA-ALEMÁN.

“(…) me había llamado la atención la naturaleza incestuosa de la clase dirigente. Sandinistas y derechistas habían estudiado en las mismas escuelas y en su adolescencia habían salido juntos. De pronto daba la impresión de que volvían a salir juntos otra vez” (Rushdie, 2005: 13).

La candidatura presidencial de Arnoldo Alemán consolidó su liderazgo sobre la nueva coalición anti-sandinista. La *Alianza Liberal (AL)*²⁸⁵ obtuvo la victoria en las elecciones generales del 20 de octubre de 1996. En los cuadros 3.1. y 3.2. se observa con detalle los resultados del proceso de elección del presidente y los diputados de la Asamblea Nacional. Las irregularidades que marcaron el desarrollo de los comicios, como el retraso en la publicación de los resultados, el extravío de urnas o la falsificación de actas, tuvieron el efecto de reducir la legitimidad del CSE, cuya dirección colegiada había perdido neutralidad después de los cambios a la Constitución de 1995. En este contexto, se abre paso a un nuevo período caracterizado por la influencia de los partidos políticos en el proceso de reforma constitucional de 2000.

Cuadro 3.1. Resultados de las elecciones presidenciales del 20 de octubre de 1996.

Partidos	Candidatos (Presidencia y Vicepresidencia)	Nº votos válidos	% Votos válidos
AL	Arnoldo Alemán – Enrique Bolaños	904.908	51.03%
FSLN	Daniel Ortega – Juan Manuel Caldera	669.443	37.75%
CCN	Guillermo Osorno – Roberto Rodríguez	72.621	4.1%
PCN	Noel Vidaurre – Nicolás Bolaños	40.096	2.26%
PRONAL	Benjamín Lanzas – María A. Pérez	9.323	0.53%
MRS	Sergio Ramírez – Leonel Argüello	7.724	0.44%

Fuente: Consejo Supremo Electoral, 1996). (*): Sólo figuran los seis primeros candidatos más votados.

²⁸⁵ La coalición *Alianza Liberal (AL)* estaba integrada por el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), el Partido Liberal Independiente de Unidad Nacional (PLIUN), el Partido Liberal (PALI) y un sector del antiguo partido somocista, el Partido Liberal Nacionalista (PLN).

Cuadro 3.2. Resultados de las elecciones legislativas del 20 de octubre de 1996.

Partidos	Nº votos válidos	% Votos válidos	Diputados
AL	801.564	46.03%	42
FSLN	636.492	36.55%	36
CCN	64.941	3.73%	5
PRONAL	41.073	2.36%	4
PCN	36.929	2.12%	3
MRS	23.089	1.33%	----
PRN	21.395	1.23%	----
U	14.308	0.82%	----
PLI	12.557	0.72%	----
UNO`96	10.888	0.63%	90

Fuente: Consejo Supremo Electoral, 1996. (*): Sólo figuran los diez primeros partidos más votados.

3.1. LOS PREÁMBULOS DEL PACTO: DOS LÍDERES Y UN DESTINO:

El triunfo de Alemán permitió la continuidad del liberalismo al frente del gobierno de Nicaragua. Pero existen importantes diferencias respecto del anterior mandato de Violeta Chamorro. El diálogo de Doña Violeta con el bloque sandinista en un marco de inestabilidad política, y el reducido apoyo de los diputados de la UNO a las decisiones de la presidenta, fue sustituido por la línea dura del nuevo presidente, que mantenía un fuerte control sobre su partido, y no tenía la necesidad inicial de negociar con el FSLN para el desarrollo de la agenda gubernamental. Aunque la *Alianza Liberal* (AL) no consiguió en 1996 aglutinar al centro y la derecha de una forma tan amplia como la UNO, sí logró estructurar una coalición de gobierno dotada de mayor estabilidad y coherencia, tanto en términos ideológicos como organizativos. Los factores que explican este hecho son dos: por un lado, la fuerza articuladora del PLC dentro de la alianza de partidos que componían AL, y, por otro, la cohesión interna generada por el liderazgo alemanista. En este sentido, “Alemán hizo del PLC su máquina política personal” (Close y Martí, 2010: 21).

La mayoría absoluta de la UNO tuvo una duración limitada y a las pocas semanas de las elecciones se disolvió en múltiples facciones minoritarias cada una de ellas con su correspondiente bancada en el órgano legislativo. Por ello el Ejecutivo de Doña Violeta se vio obligado a obtener mayorías de apoyo para la aprobación de cada iniciativa de ley. En esta difícil coyuntura los pactos con los diputados sandinistas se hicieron imprescindibles. Pero el presidente Alemán en menos de un mes logró la lealtad de algunos diputados de las bancadas menores con el objetivo de integrar la Junta Directiva de la cámara y acceder a los cargos más importantes de la Asamblea Nacional. En vez de basar su apoyo parlamentario en una mayoría absoluta artificial e inestable, el gobierno de Alemán se vio respaldado por un nutrido grupo de legisladores internamente más homogéneo, cuya lealtad podía ser ampliada mediante la distribución de favores y privilegios que caracterizaba al estilo clientelar del mandatario liberal. Sus apoyos en la arena legislativa fueron más sólidos que los del gobierno de Violeta Chamorro (Font y Fábregas, 1998).

La estructura del PLC respondió desde su origen a la denominada “táctica comunista” ideada por Eliseo Núñez (Close, 2005: 144). Tras las elecciones de 1990 un reducido grupo de militantes comenzó a formar pequeñas células o comités de representación para extender la presencia del partido liberal en el territorio. Desde el inicio se dieron cuenta de la importancia de organizar bien el partido para que éste tuviera consistencia en la lucha política en vez de construir un simple “artefacto” para impulsar electoralmente las ambiciones de un candidato. Centrar su discurso político en los intereses de la clase media-baja, como sector mayoritario de la sociedad nicaragüense, dando incentivos clientelares a través del empleo directo de los liberales de origen “chapiollo” en el aparato del partido (Close, 2005: 144). El liderazgo de Arnoldo Alemán se ajustó a la imagen “campechana” del liberalismo promovido por el PLC, que tan buenos resultados había reportado a los Somoza frente al elitismo de la vieja burguesía nicaragüense a la que pertenecía por origen familiar Doña Violeta. Arnoldo Alemán no fue tanto un miembro fundador del PLC, al igual que José Rizo o Eliseo Núñez, como su propulsor más directo al encarnar la figura tradicional del “caudillo” nicaragüense. El vínculo entre un liderazgo fuerte y una sólida estructura partidaria de ámbito nacional permitió articular un eje de competencia dentro de la oposición anti-sandinista, que tenía mejores perspectivas de estabilidad y duración que la antigua UNO. Como señala Close: “el PLC sería lo que la UNO nunca fue: un partido organizado y unificado” (2005: 144).

Daniel Ortega, convertido en jefe de la bancada sandinista, adoptó una estrategia de firme oposición al nuevo presidente, negando el apoyo de los diputados del FSLN al programa de reformas económicas que Arnoldo Alemán quería implementar con la ayuda financiera del FMI. Los sectores ideológicos más duros de uno y otro partido se negaron a la cooperación en temas tan conflictivos como la continuidad de las reformas estructurales iniciadas bajo el gobierno de Violeta Chamorro, o la devolución de los bienes expropiados durante la década de los 80 a sus antiguos dueños. Tales objetivos reabrían las heridas del pasado entre las *dos Nicaraguas*, sandinista y anti-sandinista, incrementando las dificultades de relación entre el Ejecutivo y el principal partido de la oposición, que se resistía a erosionar aún más las conquistas sociales alcanzadas durante la revolución. Los programas de ajuste económico conocidos como el *Plan Mayorga* (abril de 1990) y el *Plan Lacayo* (marzo de 1991) fueron negociados por el gobierno de Chamorro con la élite sandinista para ofrecer garantías a la estabilidad social mediante la *Concertación I y II*, firmadas en 1990 y 1991. Frente a las huelgas masivas de los trabajadores, el Ejecutivo necesitó de la colaboración del FSLN y su vínculo con las organizaciones sindicales para garantizar el éxito de la liberalización económica. Uno de los principales compromisos de Ortega con Alemán fue la desmovilización de la lucha popular a cambio de mayores cuotas de poder institucional. En 1997 la lucha de masas parecía haber llegado a su fin. Las organizaciones sociales, cuyos principales dirigentes habían pasado a ser diputados en la Asamblea Nacional o parte de las estructuras del poder político, dejaron de resistir neutralizando los altos niveles de conflictividad en el país.

En este contexto, aparecieron las primeras acusaciones por graves delitos de corrupción que implicaban al nuevo presidente en la malversación de fondos públicos procedentes de las donaciones de las ONGs y los organismos internacionales tras los desastres generados por el huracán *Mitch* en 1998²⁸⁶ (Kampwirth, 2004; Martí, 2008). En agosto de 1999 comenzaron las primeras negociaciones entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán formalizadas el 18 de enero de

²⁸⁶ Arnoldo Alemán fue acusado por la Procuraduría de Justicia del desvío de más de 97 millones de dólares procedentes de los fondos públicos a sus cuentas bancarias y las de trece personas implicadas, entre familiares, amigos y ex-funcionarios del Estado, a través de una red de lavado de dinero público que utilizaba los datos bancarios de la Fundación Democrática Nicaragüense en Panamá para posteriormente triangularlos a las cuentas personales de Alemán y sus colaboradores en la red (García, J. F., 2004: 19-22).

2000. El pacto entre ambos líderes tenía dos objetivos clave: 1) la consolidación institucional del control bipartidista mediante la asignación de cuotas de representación al FSLN y el PLC en la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General, la Contraloría General de la República, y el Consejo Supremo Electoral; 2) y la restricción del espacio de representación política a otras formaciones partidarias. Asimismo, se flexibilizó el procedimiento para la sanción de la inmunidad del presidente de la República, disminuyendo la eficacia de este instrumento de control político sobre el Ejecutivo. El nuevo requisito de votación exigía una mayoría de 2/3 de los representantes de la cámara, al tiempo que otorgaba un nuevo escaño reservado al ex-presidente y otro al jefe de la oposición dentro de la Asamblea Nacional, viéndose ambos líderes protegidos por la figura de la inmunidad parlamentaria. A continuación examinamos el contenido de las reformas constitucionales de 2000.

3.2. LA LEY N° 330 DE REFORMA PARCIAL DE LA CONSTITUCIÓN:

Los cambios más importantes de este segundo proceso de reforma se producen en materia electoral. Las fuertes críticas al procedimiento seguido para la aprobación de la Ley No. 330 de reforma parcial del 18 de enero de 2000²⁸⁷, y el temor a sus efectos sobre el refuerzo del bipartidismo entre el FSLN y el PLC tuvieron mayor impacto que el argumento ofrecido por ambos partidos para justificar tales cambios: la necesidad de garantizar constitucionalmente la estabilidad política, favorecer la gobernabilidad democrática, y dotar de mayor eficacia a la norma que determina la composición y funciones de los poderes públicos con el objetivo de responder mejor a las necesidades de los ciudadanos²⁸⁸. En este marco, hay que tener en cuenta que numerosos partidos pequeños que habían participado en el proceso de reforma constitucional de 1995 no habían alcanzado los votos necesarios en la convocatoria electoral de 1996 para obtener representación parlamentaria. De ahí que el FSLN y la coalición gubernamental liderada por el PLC quisieran recuperar los espacios de decisión política dentro del órgano legislativo que no habían tenido durante el período anterior.

En la *parte dogmática*, observamos la introducción de dos únicas modificaciones que afectan a la definición del territorio nacional (art. 10) y los supuestos normativos de privación de la nacionalidad (art. 20). En relación al artículo 20, los nuevos preceptos son más favorables al objetivo de algunos pre-candidatos de los comicios presidenciales y legislativos de 2001, que veían impedida su iniciativa de presentarse a las elecciones debido a la antigua disposición del artículo 20, que sancionaba la pérdida de la nacionalidad nicaragüense una vez que se hubiese adquirido otra. La nueva redacción del artículo limitó la disposición del artículo 147, que exigía como requisito indispensable para optar a la candidatura a la Presidencia de la República la condición de ser nacional de Nicaragua. Por otra parte, la reforma prescribió a fin de garantizar la coherencia sistemática del texto constitucional la correspondiente modificación del requisito de la nacionalidad para optar a los altos cargos de elección política del Estado (arts. 134, 147, 150, 161, 171).

En la *parte orgánica*, se redujo el porcentaje de votos válidos para obtener la victoria

²⁸⁷ La Ley No. 330 fue publicada el 19 de enero de 2000 en la *Gaceta* Diario Oficial n° 13.

²⁸⁸ Como señala la propia ley: "(...) Esta reforma tiene primordialmente el propósito de fortalecer la propia naturaleza de la nacionalidad nicaragüense, el ejercicio de los derechos políticos, dotar a las instituciones públicas que ella menciona de mayor capacidad funcional y ampliar la composición de sus órganos de dirección para que las competencias y atribuciones que la propia Constitución y las leyes le confieren, puedan ser ejercidas con más eficacia, para que tenga como resultado una mejor atención a las necesidades y requerimientos de los ciudadanos" (Ley No. 330 de Reforma Parcial de la Constitución del 18 de enero de 2000).

presidencial en primera vuelta del 45% al 40%, estableciendo la posibilidad del triunfo con tan sólo el 35% de los sufragios en el supuesto de que entre el primer y segundo candidato más votados hubiese una diferencia mínima del 5%. Esta modificación constitucional de las reglas electorales fue de gran interés para el FSLN, cuyo umbral de votos relativo en los comicios generales había oscilado entre el 35% y el 40%²⁸⁹ desde 1990. Por otra parte, también se modificó el quórum establecido para adoptar decisiones en la Asamblea Nacional en el supuesto de privación de inmunidad al presidente de la República, pasando de la mayoría absoluta exigida a dos tercios de los diputados (art. 130). En lo que respecta a otros funcionarios públicos que también gozan de inmunidad se fijó el límite para aprobar la privación de inmunidad en el voto favorable de la mayoría de los diputados de la Asamblea Nacional (art. 130). No obstante, el artículo cuya nueva redacción generó un mayor descontento fue el 133 que establecía lo siguiente: *“también forman parte de la Asamblea Nacional como diputados, propietario y suplente, respectivamente, el ex-presidente de la República y el ex-vicepresidente de la República electos por el voto popular directo en el período inmediato anterior; y, como diputados, propietario y suplente, los candidatos a presidente y vicepresidente de la República que participaron en la elección correspondiente y hubiesen obtenido el segundo lugar”*. Era evidente la intención de ambos líderes de evadir los procesos de responsabilidad penal a los que se enfrentaba cada uno de ellos: Arnoldo Alemán por sus graves delitos de corrupción y Daniel Ortega por las acusaciones de un supuesto delito de abuso sexual emitidas por su hijastra Zoilamérica Narváez. La reforma del artículo 133 garantizaba que los principales artífices del pacto quedasen inmunes, ya que ambos tenían asegurado el primer y segundo puesto en las elecciones presidenciales, con la certeza de que ningún otro candidato podría ocupar la Presidencia, o encabezar el principal partido de oposición.

La reforma constitucional de 2000 también incrementó el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de la República y el Consejo Supremo Electoral, obedeciendo no tanto a criterios de racionalidad técnica como al objetivo de modificar la correlación de fuerzas en su estructura interna, favoreciendo el control de los dos partidos dominantes²⁹⁰. La Corte Suprema aumentó su número de magistrados de los doce iniciales a dieciséis con sus respectivos conjuces, fijando su mandato en cinco años frente a los siete que establecía anteriormente la Constitución (arts. 138, 162 y 163). Del mismo modo, el Consejo Supremo Electoral (CSE) pasó a estar formado por siete magistrados propietarios a los que se unían tres suplentes, frente a la anterior estructura de cinco magistrados propietarios con sus cinco suplentes adicionales. También se estableció que el presidente del CSE no fuese elegido por los miembros de la Asamblea Nacional, sino por los propios magistrados, que seleccionaban entre ellos a su presidente y vicepresidente para un mandato anual con posibilidad de reelección (art. 170). En la Contraloría General de la República desaparecieron las figuras del Contralor y Sub-contralor para ser dirigida por un Consejo General integrado por cinco miembros propietarios y tres miembros suplentes, que eran elegidos por la Asamblea Nacional para un período de cinco años (art. 154).

La principal modificación de la composición interna de estos órganos se centró en el procedimiento de elección de los cargos públicos, cuya fórmula correspondía al 60% de los votos de la Asamblea Nacional en ternas propuestas por el presidente de la República y los diputados,

²⁸⁹ En 1990 el FSLN obtuvo el 41% del sufragio y en 1996 el 38% de los votos válidos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales.

²⁹⁰ “La instrumentalización de las instituciones del Estado por parte del FSLN y el PLC ha degenerado en lo que algunos llaman la “judicialización del conflicto político”, una verdadera guerra entre el Poder Ejecutivo y los partidos que dominan la Asamblea Legislativa en la que “los tiros son sentencias judiciales, revoluciones legales, apelaciones jurídicas, recursos de amparo y otros” (*Envío*, 2005)” (Pérez-Baltodano, 2005: 5).

y, en el caso de la Corte Suprema de Justicia y el CSE, la consulta adicional de las organizaciones civiles (art. 138 y 150). La reforma constitucional de 2000 volvió a reinstaurar el viejo sistema de ternas que había sido abolido en las reformas constitucionales de 1995, si bien no eliminó el sistema de listas separadas introducido en esa fecha. Reintegró las ternas para la elección del Fiscal General de la República, aunque su aplicación haya sido irregular, y la reforma volviera al sistema de listas, no utilizando el sistema de ternas para la elección del Subprocurador de Derechos Humanos (Miranda, 2006: 337).

La parálisis institucional causada por las dificultades entre ambos partidos en el momento de decidir por el quórum establecido (“*la mitad más uno*”) constituye un nuevo factor de ingobernabilidad, que hace extensivo el conflicto de intereses partidarios a la composición y funcionamiento de otros poderes públicos, cuyo desempeño institucional se ha politizado hasta el punto de perder gran parte de su legitimidad y eficacia. Como ejemplo de ello, destacamos que en 2003 fueron elegidos nueve magistrados de la Corte Suprema sin respetar el procedimiento constitucional que obliga a la elección individual del candidato propuesto para cada cargo dentro de la terna presentada conjuntamente por el Ejecutivo y el Legislativo (art. 138.7). La falta de confianza recíproca entre liberales y sandinistas tuvo el efecto de someter al total de magistrados que integraban la Corte Suprema de Justicia a un único proceso de elección para evitar bloqueos, dando lugar a una estructura bipartidista, la mitad liberal y la otra sandinista, del máximo órgano jurisdiccional. Esta pauta de elección se ha reproducido durante el último lustro como una práctica institucional muy arraigada con graves consecuencias sobre su funcionamiento. La elección del presidente y vicepresidente de la Corte Suprema también ha sufrido importantes retrasos con el consiguiente vacío interno en la dirección del órgano. Tampoco existen Salas bien integradas, ni Tribunales de Apelaciones en algunos departamentos del país, con la violación adicional del derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos nicaragüenses, que sufren los efectos del bloqueo generado por los partidos mayoritarios cuando no alcanzan acuerdos estratégicos sobre la distribución equitativa de las magistraturas.

La institución del Ministerio Público creada por la reforma constitucional de 2000, cuya responsabilidad recae sobre el Fiscal General de la República y el Fiscal General Adjunto también se ha visto afectada por este principio de asignación partidaria de los cargos públicos. La limitación de las facultades del Ejecutivo en la designación de los puestos de alta responsabilidad, con objeto de ampliar, por un lado, la participación del Poder Legislativo en la elección de los candidatos, y, por otro, de garantizar la neutralidad en el funcionamiento de estos órganos de control político, ha inspirado el nuevo diseño constitucional de los poderes del Estado, aunque su aplicación efectiva haya sido deficiente. La elección del Fiscal General y el Fiscal General Adjunto, también por el 60% de los diputados de la Asamblea Nacional en ternas diferenciadas propuestas por el presidente y los parlamentarios para un período de cinco años, corresponde a la asignación de cada cargo a una persona afín al liberalismo y otra al sandinismo.

Por último, la reforma del artículo 173 que otorga al CSE la facultad de garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales en relación a los candidatos que participan en los comicios presidenciales, legislativos y municipales, incorporó algunas modificaciones de interés. En el caso de las elecciones municipales se estableció la obligación de haber residido durante dos años consecutivos por parte del candidato a la alcaldía del municipio que se tratase. Un segundo cambio más importante fijó la cancelación de la personalidad jurídica de aquellos partidos que obtuviesen menos del 4% del total de votos válidos en las elecciones a presidente y diputados de la Asamblea Nacional, suspendiendo el estatus jurídico de las formaciones partidarias en aquellos otros casos que regulase la ley de la materia. La consecuencia inmediata de esta reforma sobre el sistema electoral nicaragüense fue la de fortalecer el bipartidismo entre el FSLN y el

PLC en detrimento de los partidos minoritarios²⁹¹.

Si con la anterior regulación un partido podía constituirse a través de la presentación de directivas municipales con un número no menor de cinco miembros en al menos el 50% de las localidades, con la nueva Ley Electoral de 2000 se estableció la obligación de disponer de las correspondientes directivas en todos los municipios del país sin excepción. Asimismo, había de presentarse al menos un 3% de las firmas de los ciudadanos del total del padrón electoral. El CSE participaba en la verificación del proceso de elección de las autoridades municipales, departamentales y nacionales de los partidos como nueva función del máximo órgano electoral. Una vez que el partido ya se había inscrito en el registro del CSE, y deseaba presentarse a las elecciones tenía que reunir nuevamente las firmas correspondientes al 3% del padrón electoral de los últimos comicios celebrados. Además tales firmas no podían repetirse en las solicitudes de otros partidos (Baltodano, 2009: 106).

El sistema electoral es el conjunto de procedimientos e instituciones que permiten la transformación de las preferencias de los electores en votos, y las votaciones en escaños (Lijphart, 1994). Integra el conjunto de leyes y disposiciones aprobadas por las élites políticas para regular de manera estable la competencia inter e intra-partidaria (Montero y Lago, 2005: 1). El sistema electoral puede impulsar el crecimiento de los partidos pequeños, aunque algunas fórmulas puedan frenar más que otras el desarrollo de las formaciones minoritarias (Rae, 1967: 69). La regulación de los partidos nicaragüenses no es objeto de una ley concreta, sino que tiene un tratamiento parcial y ambiguo en la actual Ley Electoral. La competencia exclusiva del CSE en el arbitraje de las controversias internas de los partidos en temas como su representación legal, la legitimidad de los órganos de representación, o su personalidad jurídica reduce en gran medida la autonomía de los partidos, limitando sus garantías de consolidación y el pluralismo democrático.

Dado que el sistema electoral influye en la estructura del sistema de partidos, es racional suponer que los grupos dominantes traten de maximizar sus intereses a la hora de efectuar cambios en las reglas electorales con una orientación estratégica (Picazo, 2008: 31). Por ello, una vez que se logra establecer un acuerdo sobre las normas electorales, los partidos más consolidados intentan reforzar la protección de sus intereses, y continuar actuando bajo las reglas que les son más favorables. El sistema electoral es fácilmente manipulable desde la perspectiva del diseño institucional. Por esta razón, la continua transformación del método electoral constituye una práctica habitual en los actores políticos, que tratan de beneficiar de modo previsible a partidos y candidatos concretos (Picazo, 2008: 35).

En el caso nicaragüense, para poder participar en la contienda los partidos debían obtener la personería jurídica otorgada por el CSE al menos doce meses antes de una elección nacional, y seis meses previos a la celebración de comicios locales. Los partidos sólo disponían de 45 días para recoger un número aproximado de 80.000 firmas. La reforma a la Ley Electoral de 2000 obligaba a los partidos que hicieran una alianza a presentarse bajo la bandera y el nombre de la mayor de sus formaciones integrantes, y a disponer de candidatos en todos los cargos electivos a los que se refería el artículo 1 de la ley. Los partidos políticos pierden su personería jurídica en caso de no participar en ningún proceso electoral, de forma que aquellos que no tuvieran presencia en las elecciones municipales no podrían hacerlo en los siguientes comicios generales. También se exige a los partidos coaligados la obtención del 4% de los votos multiplicado por el

²⁹¹ “Los procesos de limitación de la entrada o la fragmentación del voto descansan, pues, en la capacidad para coordinar las acciones de más de un actor político” (Cox, 1999: 146).

número de partidos que integrase la alianza (Baltodano, 2009: 107). Bajo una regulación tan estricta la UNO nunca habría podido participar en las elecciones del 25 de febrero de 1990.

También se modificó la fórmula electoral proporcional para la asignación de escaños en la Asamblea Nacional respecto a la existente en 1996 (de restos más altos), introduciendo un principio de cociente electoral con restos de la media mayor, con el efecto de reducir la representación proporcional de los partidos más pequeños. Las reformas acordadas por el FSLN y el PLC, aunque fuertemente criticadas por las demás formaciones y la sociedad civil²⁹², no generaron reacciones que tuviesen un gran impacto en términos de inestabilidad social y política. Por el contrario, las situaciones de crisis han tenido antes su origen en el conflicto de intereses entre los partidos dominantes y su efecto sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Durante el siglo XX Nicaragua formalizó una serie de pactos políticos entre las élites liberales y conservadoras (*Pacto Cuadra-Pasos*, 1948; *Pacto de los Generales*, 1950; *Pacto Kupia-Kumi*, 1974), que dieron lugar a sucesivas constituciones en el marco del régimen autoritario instaurado por la familia Somoza. La estrategia del “*pacto*” fue un rasgo característico del régimen somocista (1936-1979). La Constitución de 1939 introdujo por primera vez el principio de representación de las minorías entre las formaciones liberales y conservadoras con tendencia a la proporcionalidad (art. 33). Un criterio de distribución paritaria de los espacios de poder político también conocido como modelo de “*las minorías congeladas*” o “*del partido del segundo lugar*”. Las negociaciones se repetirían en el Pacto de los Generales que precedió a la Constitución de 1950, así como en el Pacto de Kupia Kumi (“*un solo corazón, un solo latir*”) previo a la Constitución de 1974. El objetivo era el de proveer legalmente el acceso de las élites conservadoras a los poderes públicos en el marco institucional del régimen presidencialista. Anastasio Somoza García aceptaba “compartir” el poder dentro de los órganos del Estado, pero de ningún modo compartiría el Poder Ejecutivo, que estaba reservado a los miembros de la dinastía Somoza (Anastasio Somoza García, Luis Somoza Debayle, y Anastasio Somoza Debayle o “Tachito”), o bien a los representantes del partido oficial (el PLN)) designados por los Somoza como titulares eventuales de las tareas de gobierno. El procedimiento era siempre el mismo: negociar directamente y en privado con el principal partido de la oposición, y después constitucionalizar el acuerdo político alcanzado entre ambas cúpulas partidarias. El órgano parlamentario no era el depositario de la soberanía nacional a través de la celebración de un proceso constituyente, puesto que los caudillos de los principales partidos reorganizaban la estructura del Estado según los intereses políticos del momento (Esgueva, 2006: 19).

Se observa como el *Pacto Ortega-Alemán* no es un fenómeno enteramente nuevo. Aunque el punto de inflexión en el desarrollo constitucional de la democracia nicaragüense introducido por las reformas de 2000 impuso una tendencia con la cual no iba a ser tan fácil romper a causa de factores estrictamente políticos. Se analizan todas estas cuestiones más claramente a la luz de las entrevistas cualitativas realizadas.

²⁹² Las voces críticas se dejaron sentir a través de nuevas propuestas de reforma con objeto de contrarrestar los efectos nocivos de las normas introducidas en 2000. Entre las iniciativas presentadas destacamos: la prohibición de la reelección presidencial absoluta; la eliminación de la figura de la inmunidad parlamentaria; la creación de un Tribunal Constitucional independiente de la Corte Suprema de Justicia y de un Consejo General del Poder Judicial; la articulación del Poder Electoral en un instituto electoral autónomo de carácter técnico; la elección de los diputados de la Asamblea Nacional en circunscripciones uninominales; la reducción del número de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el número de diputados de la Asamblea Nacional; y, finalmente, el impulso a la democratización interna de los partidos políticos.

3.3. EL ARGUMENTO CUALITATIVO: EL NUEVO ESCENARIO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DE 2000:

La tendencia al bipartidismo en un sistema formalmente multipartidista como el nicaragüense se manifestó en los resultados de las elecciones generales de 1996 que dieron la victoria al presidente Arnoldo Alemán, consolidando al FSLN liderado por Daniel Ortega como el principal partido de oposición²⁹³. La confianza de los partidos que diseñaron las reglas electorales de 1995 en volver a renovar una composición plural del órgano legislativo se sustentó en las numerosas formaciones que compitieron electoralmente para obtener representación parlamentaria en la convocatoria del 96. Pero la concentración del voto en los dos partidos mayoritarios generó una nueva correlación de fuerzas en los poderes Ejecutivo y Legislativo²⁹⁴.

La concurrencia de las elecciones a la presidencia de la República, la Asamblea Nacional, el parlamento regional centroamericano, los alcaldes y consejos municipales, y la multiplicidad de partidos políticos y candidatos por suscripción popular que participaron en el proceso electoral explican el tamaño de las papeletas para la votación. Además hay otro factor de naturaleza institucional que responde al por qué de la elección multipartidista, aún con la presencia de dos partidos mayoritarios dentro de los bloques sandinista y anti-sandinista. Me refiero al cálculo racional de los actores participantes de preferir encabezar un partido pequeño a ocupar una posición inferior dentro de la lista de un partido grande. La elección de los diputados, tanto nacionales como departamentales, por un sistema de representación proporcional, favorecía la obtención de un escaño para las pequeñas formaciones, como ocurrió en el caso de siete partidos que compitieron en los comicios legislativos de 1996 (Close, 2005: 286). Hubo también irregularidades técnicas en el cómputo de las votaciones y su transformación en escaños dentro de la Asamblea Nacional, debido a la complejidad misma de la fórmula electoral que favorecía la representación de los partidos minoritarios, además de otras insuficiencias materiales ligadas a la organización y el desarrollo de los comicios en todo el país²⁹⁵.

²⁹³ Así lo expresa el diputado del PLC Francisco Aguirre: “(...) se daban las elecciones del año 1996 (...) pero con una Constitución que facilitaba la participación otra vez de los partidos micro, y se presentan candidatos por veintidós partidos, si mal no recuerdo, (...) esa fue la boleta que nosotros llamábamos aquí en Nicaragua como “la sábana”, porque era de este largo, entonces, allí las aguas regresan a sus cauces normales en nuestro país, (...) ¿qué pasa?, entre el sandinismo y el liberalismo, es la primera vez que se articula desde la época de los Somoza el liberalismo como una fuerza, porque antes fuimos en la UNO, ¿verdad?, el liberalismo y el sandinismo sacan aproximadamente el 90% de los votos, era más que 90%, pero ponle tú entre el 90% y el 95%, y los otros veintidós o veinte partidos se quedan con el resto (...)”.

²⁹⁴ Como observa el diputado del PLC Carlos Noguera: “(...) la prueba es que para las elecciones después de Doña Violeta, en la papeleta o en la boleta electoral, creo que eran catorce, o quince, o veinte candidatos a la presidencia de la República los que fueron, eran veinte partidos políticos, ¿verdad?, lo que demuestra que estaba sumamente fraccionada la opinión política en el país, y que todos pensaban que podían sacar algún tanto de diputados, y que esto le iba a permitir, entonces, un proceso de negociación en el Congreso para tener acceso a elegir esos magistrados, pues, a través de las negociaciones con las distintas fuerzas, pero la realidad no fue así, la realidad luego se impone, y, entonces, las dos mayores fuerzas que emergen de esas elecciones fue el PLC, que ganó las elecciones, y el Frente Sandinista, y quedaron como un residuo por allá uno o dos diputados (...)”.

²⁹⁵ Como describe Azahalea Solís del Centro de Derechos Constitucionales: “(...) en las elecciones del 96 (...) nosotros aquí tenemos las pruebas de cuál fue el resultado de las elecciones, y entonces, nosotros estábamos en una pizarra (...) que es muy complicada esa ley, es la ley más complicada que yo recuerdo para establecer los escaños, porque además eran los escaños de minorías, porque privilegiaba mucho a las minorías, ahora se privilegia a la mayoría en la ley actual, entonces nosotros inmediatamente dijimos quienes eran los diputados, y hubo siete diputados que ninguno de esos que legalmente eran aparecían, se cambiaron diputados que no habían ganado, los pusieron ahí (...) en las elecciones del 96”. Con un discurso todavía más crítico señala el diputado del FSLN José Figueroa: “(...) esas elecciones del 96 fueron fraudulentas totalmente, ¿verdad?, aquí encontraron urnas en los basureros, de una manera descarada, los funcionarios electorales hicieron barbaridades, y, sin embargo, los

3.3.1. ¿QUIÉNES SON LOS ACTORES DEL PACTO?:

El acuerdo entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán fue el producto de las negociaciones políticas de 1999, que, posteriormente, se formalizaron en las reformas constitucionales de 2000. Me centro a continuación en la descripción y análisis de los *actores* del pacto, su procedimiento, sus objetivos, y los efectos del mismo sobre la democracia nicaragüense.

Gracias a la concentración del voto en ambos partidos después de las elecciones de 1996, los líderes del FSLN y el PLC establecieron una relación de interdependencia basada en un cálculo racional de mutuos beneficios. ¿Cuáles eran las preferencias de cada uno de los actores? El interés del presidente Alemán era el de garantizar la estabilidad necesaria para poder gobernar, obtener una diputación dentro del órgano legislativo en la siguiente elección de 2001, y asegurar su inmunidad parlamentaria frente a los procesos de corrupción en los que estaba siendo encausado²⁹⁶. Por otra parte, Daniel Ortega tenía el interés de fijar unas reglas electorales más acordes a sus aspiraciones presidenciales, y ampliar el espacio político del Frente Sandinista mediante el control institucional sobre los poderes del Estado²⁹⁷.

Ambos líderes se miraban en un mismo espejo sociológico por su común pertenencia al estrato social de clase media-baja que engrosa la mayor parte del electorado nicaragüense, acentuando el perfil populista de su liderazgo político y partidario. Esta comunidad de intereses estructurales (o “de clase”) explica su mutua orientación hacia la estrategia de “compartir” el poder institucionalmente mediante los cambios constitucionales de 2000²⁹⁸. La existencia de un

medios de comunicación no reflejan ese capítulo electoral como uno de los mayores fraudes en la historia de Nicaragua (...)”.

²⁹⁶ Como observa Edmundo Jarquín de MRS: “(...) nadie entiende que Alemán teniendo tanto control de su partido y siendo su partido absolutamente mayoritario en la Asamblea Nacional haya llegado a ese entendimiento con Ortega si no hubiera estado buscando protección de cara al futuro por los temas de corrupción, pero también de ver cómo desde la Asamblea, y él pasaba a ser diputado, él continuaba ejerciendo el poder, (...) Alemán desde la presidencia de la Asamblea quería continuar con funciones ejecutivas y tenía las manos amarradas, y lo otro fue el descubrir unos niveles de corrupción que eran enormes, ¿verdad? (...)”.

²⁹⁷ Así lo expresa el diputado del PLI Indalecio Rodríguez: “(...) entonces, hicieron lo siguiente, como el “Gordo” quería seguir gobernando, “está bien”, le dice Daniel, “esto es fácil, me bajás al 35%”, porque ya sabía él que el 35% lo podía manejar, ya después de que él tenía el 38%, pues, (...) entonces, un 35%, él consideraba que lo podía obtener, ¿verdad?, para ser presidente de la República, pero el “Gordo” le dice: “¡ah!, vos presidente, ¿y qué hago yo haciéndote presidente a vos?”, “no te preocupés, hombre, vamos a dividir un poco los poderes ahí, tú vas a tener tu poder parlamentario, y vos por el mero hecho de ser presidente te ganás tu diputación constitucional”, que es parte de la reforma del 2000, y, entonces, por eso hay un diputado que llaman constitucional, que es el ex-presidente de la República (...)”.

²⁹⁸ Como advierte el jurista Manuel Aráuz: “(...) el PLC tenía una enorme cantidad de población y el Frente Sandinista también, pero que ellos dos, a diferencia de los partidos conservadores, o incluso otros partidos que se entienden liberales, el consenso entre estos dos líderes es que ellos representan a la mayoría de nuestra sociedad en Nicaragua, Daniel y Alemán dicen: “entre nosotros representamos más del 90%”, y entre los liberales del PLC y los sandinistas del Frente Sandinista no hay diferencias sociales marcadas, es decir, son gentes del mismo estrato social, de las mismas clases, de los mismos recursos económicos, del mismo nivel educativo, son gente de clase media baja, que es la inmensa mayoría de la población, y gente pobre, y gente que está en extrema pobreza, esa es la inmensa mayoría de la población nicaragüense, y esa es la inmensa mayoría que los partidos liberal y sandinista dicen representar. Entonces, si nosotros representamos a la mayoría de la población, es decir, lo lógico es que haya entre nosotros una alternancia en el poder, ¿no?, no es conveniente, no tiene razón de ser, porque un 8% de la población, que son la clase media alta y alta en Nicaragua, y que están aglutinados en partidos conservadores, ¿verdad?, los conservadores, digamos, de antaño, y algunas estructuras del partido liberal, ¿esos por qué van a gobernar si ellos son apenas el 10% o el 8% de la población? Entonces, lo que tenemos que crear es un acuerdo de forma tal que permita que nosotros cogobernemos, y cogobernaron”. Las variables sociológicas que explican las afinidades de clase entre el líder del PLC, Arnoldo Alemán, y el dirigente sandinista, Daniel Ortega, son también el factor de su proximidad política a la hora de negociar las reglas institucionales de un juego bipartidista en el sistema democrático. Como añade Rafael Córdova del Partido Conservador: “(...) él tiene unas afinidades con Daniel

perfil de liderazgo similar dentro del FSLN y el PLC, vinculado a un estilo distanciado de los intereses de la burguesía tradicional del país, representando a los estratos populares y de clase media baja, además del nuevo capital emergente de origen *chapiollo*²⁹⁹, que surge del proceso de liberalización económica de las últimas dos décadas, es otro de los argumentos cualitativos señalados³⁰⁰.

Este proceso también ha sido impulsado por el esfuerzo de institucionalización de ambos partidos, el FSLN y el PLC, y la correspondiente polarización política que ha caracterizado a la sociedad nicaragüense después del conflicto armado. La oposición entre los bloques sandinista y anti-sandinista estructura la competencia inter-partidaria en el nuevo escenario electoral: por un lado, los defensores de la revolución, y, por otro, los partidarios de superar el período sandinista al que responsabilizan de todos los males del país. La clase media tradicional integrada por pequeños empresarios (comerciantes, agricultores, profesionales liberales,...etc.) había sufrido los embates de la crisis hiperinflacionaria de los 80. El fuerte deterioro en el nivel de vida de una clase media que apenas se diferenciaba de los sectores populares más empobrecidos forjó la cantera del “voto duro” al PLC, que bajo el liderazgo carismático de Arnoldo Alemán logró capitalizar el descontento de los sectores medios de la sociedad nicaragüense hacia el FSLN. “La clase media fue la principal protagonista de la película en Nicaragua durante el siglo XX. Nicaragua actualmente no tiene una clase media cómoda, como en los años sesenta, sino que tiene una inmensa masa de pequeños y medianos propietarios, unos más pobres que otros. Fue la clase media radicalizada la que organizó la lucha contra Somoza. Fue la clase media arruinada y desesperada la que encabezó a las masas populares y llevó al Dr. Arnoldo Alemán Lacayo a la Presidencia de la República” (Miranda, 2006: 311).

En esta dirección, las reformas constitucionales de 2000 han sido la expresión jurídica de un arreglo de intereses económicos. Esta es la dimensión *estructural* del Pacto Ortega-Alemán menos denunciada que la *político-institucional*, que consolida a los auténticos “*ganadores*” del proceso de transición de los 90, beneficiándose de la apertura del régimen hacia la democracia de mercado, y determinando las coordenadas de una nueva correlación de fuerzas³⁰¹.

Ortega, hay un problema aquí, realmente, de lucha de clases, él se siente más cerca de Daniel Ortega que de otros liberales de grandes familias. Hay algún resentimiento social ahí, alguna cosa, los chicos de la oligarquía de que hablaba Daniel Ortega en su discurso”.

²⁹⁹ La élite nicaragüense que históricamente ha estado en la cima de la estructura social no es la destinataria de los discursos políticos de Daniel Ortega o de Arnoldo Alemán, que se ven hermanados por esta común oposición de intereses de la vieja oligarquía nicaragüense. Así lo explica Ada Esperanza Silva que dirige el Centro de Estudios Constitucionales: “(...) aunque después la clase emergente empieza a hacer reales, y habían dicho: “es que somos gordos y negros”, como dice la gente, y una vez resulta había dicho el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, diciendo que la gente de la burguesía tradicional los miraba como burros cargados de dinero, “es que somos gordos y negros”, ¿ya?, entonces, esos gordos y negros, o esos “chapiollos”, como decimos nosotros, los sandinistas que empezaron a tener reales, y los gordos y negros de Alemán se empezaron a juntar y esa es la nueva clase económica emergente, y después el pacto entre Alemán y Ortega no sólo es político, es también porque ya ellos se están consolidando como un grupo de poder económico y se tienen que ver las caras con la burguesía tradicional que mientras menos competencia tengan mejor para ellos (...)”.

³⁰⁰ Como apunta el periodista Carlos Fernando Chamorro: “los dos como personalidades políticas, a ver, casi como esos elementos identitarios de clase, es decir, bueno, OK, ninguno de los dos (...) viene de los segmentos más altos, pudientes, de la sociedad, sí, es cierto, pues, ¡ah!, pero, ¿qué tienen en común?, no sé, o sea, ellos han jugado un poco a eso, ¿no?, en algún momento, algunos intelectuales sandinistas jugaron a eso de que Alemán representa a la clase media emergente y que Alemán, por lo tanto, es anti-oligárquico y es nacionalista, a mí me parece que eso es una cosa más retórica, pues, sinceramente”.

³⁰¹ Así lo describe la diputada Mónica Baltodano en su discurso: “(...) ese fue el primer paso, antes de las reformas constitucionales se pactó, digamos, una Ley de la Propiedad, buscando como dar estabilidad al tema de la propiedad, que había sido conmovida, fuertemente, por las confiscaciones de los años 80 y por las devoluciones de los años 90, de los primeros años del 90, ¿verdad?, que realizó el gobierno de Doña Violeta, entonces, quedó un

Este argumento coincide con el del sandinista Dionisio Marengo, negociador directo de las reformas constitucionales de 2000 en representación del FSLN, quien subraya los aspectos económicos del control institucional sobre los poderes del Estado implícito en las reformas, haciendo una lectura del Pacto Ortega-Alemán en clave estructural³⁰². Esta percepción de los líderes Ortega y Alemán como actores dominantes de la política nicaragüense, que comparten un mismo estatus socioeconómico y unos valores socioculturales comunes, es también sostenida por Edmundo Jarquín de MRS³⁰³.

paquete de bienes que habían sido del Estado y que comenzaron a ser privatizados, es decir, las privatizaciones en Nicaragua no fue como en otros países bajo la ola neoliberal, sobre todo de los servicios, sino que, en el caso de Nicaragua, el sector del Estado incluía grandes haciendas, incluía empresas de comercio, incluía fábricas, que venían de las confiscaciones a la familia Somoza y sus allegados, entonces, todo eso se administraba en un paquete que se llamaba “área de propiedad del pueblo”, y se administraba como bienes estatales, entonces, todo ese paquete de propiedades se pasaron a ser administrados por una entidad que se llamaba CORNAPI, y, entonces, la privatización de ello constituyó un proceso durísimo en donde los obreros y los trabajadores pelearon para que no se les regresaran a los antiguos dueños, o no se les vendieran al mejor postor, es decir, que era a precio ridículo, porque el gobierno no estaba interesado tanto en recoger dinero como en privatizar, en deshacerse de todas esas entidades, porque había un dogma neoliberal de que lo estatal, lo administrado por el Estado es ineficiente, y había que deshacerse, entonces, ese paquete de millones de dólares, millones y millones en propiedades, se convirtió como en una especie de tesoro también a repartir, y ese es un aspecto que casi nadie aborda respecto del pacto, el pacto tuvo su componente institucional y de reparto del poder, pero también tuvo su parte económica, que fue, bueno, “distribuyámonos esto, vos no me protestás y yo lo vendo, y vos me decís a quien se lo vendo”, esa es una parte, que yo la he denunciado innumerables veces, tengo escritos y todo, que es lo que yo llamo la base de construcción de los nuevos grupos económicos del pacto, ¿verdad?, nuevos capitales, tanto de danielistas, porque yo no les llamo sandinistas, como de capital arnoldista, porque los liberales habían sido muchos de ellos despojados y otros, simplemente, nunca habían tenido, el propio Arnoldo Alemán no tenía ningún gran capital, y se convirtió en un millonario, ¿verdad?, a través de estos procesos y a través de estas tomas y dacas, “pues vos tomás algo y yo tomo algo, y ninguno protestamos, ¿verdad?, y nos quedamos callados”, entonces, en el año 99 se empezó a procesar todo ese esquema de las reformas constitucionales (...)”.

³⁰² Y continúa Dionisio Marengo: “en paralelo con eso, también yo tenía otra solicitud, que era el tema de la propiedad, que había quedado en manos de los sectores trabajadores, había la gran masa de tierra, de empresas, yo creo que eran ciento diecisiete empresas, que pertenecían a lo que en tiempos de la revolución se llamaba como el “área de propiedad del pueblo”, que eran las empresas estatales, y al caer la revolución (...) se quedaron como en un limbo jurídico, pero quedaron, físicamente, en manos de los trabajadores, que, en ese momento, estaban ahí, que eran todas las empresas, que habían sido nacionalizadas, de propiedades somocistas, de terratenientes, de gente que se había ido de Nicaragua, pero yo diría que eran la mayoría de la tierra nicaragüense, y yo pensaba que si no se lograba formalizar esa propiedad eso se iba a perder, y que formalizando esa propiedad en manos de los trabajadores sandinistas, que era los que estaban ahí, les daba al Frente una enorme fuerza, un enorme poder real, independientemente de lo que ocurriera con su estructura jurídica o política, y, entonces, empezamos a trabajar ese capítulo (...)”. Esta conceptualización del pacto político en clave estructural o económica también se expresa en el discurso del constitucionalista Reinaldo Balladares: “claro, esa idea del pacto, en el sentido de los Pactos de la Moncloa, nosotros no la hemos tenido en los procesos de reforma constitucional, históricamente hablando, de Nicaragua, es decir, vos vas a pactar ¿para qué?, ¿para determinar cuotas de poder?, consecuentemente, de dominación económica, para mantener los intereses de unos cuantos, ¿o vas a pactar para hacer realidad el bien común de todos?, y eso tiene que ver también con la formación de las élites económicas o políticas en nuestro país (...)”.

³⁰³ Como señala en su discurso: “(...) era imposible asumir que Daniel Ortega y Arnoldo Alemán se terminaran entendiendo no a partir de balances de fuerzas, sino de compartir el mismo espacio cultural, uno proveniente del sandinismo o el otro del anti-sandinismo, uno de la supuesta izquierda, otro de la supuesta derecha, pero, fundamentalmente, el mismo espacio cultural, una cierta concepción de la clase media baja, con resentimientos muy profundos anti-oligárquicos, ambos con un cierto anti-americanismo, el uno porque los americanos habían destronado a principios de siglo al presidente Zelaya, que es el emblema de la revolución liberal, el otro por el asesinato de Sandino y la guerra de los americanos con Sandino, y comienza todo ese tejido, porque eran del mismo barrio, (...) un tema de resentimiento social, es decir, sectores poderosos, pero premodernos, frente a los sectores urbanos, modernos, de economía poderosa, (...) y vos empezás a ver en el discurso de ellos de la época del pacto toda esta cuestión, es más, en determinado momento, Alemán dice: “es que Daniel y yo tiramos cuando éramos niños piedras (...) delante de los mismos tejados” (...)”.

El arraigo político de ambos líderes en múltiples segmentos del espectro social nicaragüense no elimina su mayor ascendencia sobre los sectores populares urbanos para el caso del FSLN, y los núcleos rurales en el del PLC³⁰⁴. La raíz somocista de las zonas rurales de Nicaragua, donde el líder del PLC tiene su mayor cuota del electorado, y el vínculo sandinista de los sectores populares en las grandes áreas urbanas como Managua, constituyen las dos caras de una misma moneda: la baja extracción social y el escaso nivel educativo de los electores, en un contexto donde predominan los valores de la sociedad nicaragüense de base patriarcal, y el clientelismo político como modelo de relación entre el líder del partido y sus adeptos³⁰⁵.

La referencia cualitativa a factores como la pobreza o el bajo nivel cultural para explicar el arraigo electoral de los líderes del FSLN y el PLC se extiende a una concepción de la política como intercambio clientelar, que subordina los electores a una relación de dependencia estructural respecto de las élites, que impide la formación de auténticos ciudadanos. La cultura política dominante se corresponde con los estratos sociológicos más numerosos en los que persiste el bajo estatus socioeconómico. Un patrón de valores, actitudes y comportamientos que refuerza culturalmente el liderazgo político de Daniel Ortega y Arnoldo Alemán en la democracia nicaragüense³⁰⁶.

En la formulación inicial del pacto el presidente Alemán tenía una posición ventajosa frente a Daniel Ortega, cuya subordinación constituía un incentivo para los sandinistas como estrategia para obtener una mayor presencia en las instituciones después de la derrota electoral del 25 de febrero de 1990. La alianza política entre los líderes de ambos partidos tuvo su expresión jurídica en la votación calificada de las reformas constitucionales de 2000 dentro del órgano legislativo.

³⁰⁴ En esta línea, añade Carlos Fernando Chamorro: “ambos, y como todo aquí en este país es multclasista, y el Frente Sandinista es cierto que ha sido un partido de obreros y de trabajadores y de proletarios, es un partido multclasista, que tiene empresarios, que tiene sectores medios, que tiene todo, igual ha sido el Partido Liberal, más tradicionalmente el partido de Alemán era más rural, y creo que lo sigue siendo, Montealegre le quebró el partido en dos, y el partido de Montealegre o como se llame, pues, el movimiento “Vamos con Eduardo”, el PLI, es una cosa más urbana del Pacífico, y Alemán sigue teniendo más influencia en el área rural”.

³⁰⁵ Y observa el periodista Eduardo Enriquez: “(...) Arnoldo Alemán (...) tiene todavía cierta popularidad sobre todo en el área rural, que es un área que todavía, creo que ni siquiera la revolución sandinista pasó por ahí, esa área vive todavía en tiempos del somocismo, en los 50, y en los años conservadores del siglo XIX, entonces, ese estilo a esa gente que, desgraciadamente, de nuestra sociedad le resulta muy atractiva figuras como Arnoldo Alemán, un individuo campechano, bullanguero, derrochador, que puede llegar a un pueblo y decidir que si les pide un pozo él al día siguiente tiene el pozo ahí, aunque sepa que de la manera que se hizo ese pozo en tres meses no va a funcionar, porque se necesita de un desarrollo integral de toda la zona, él no es de planes integrales, él es de resolver y de que la gente crea que con eso ya resolvió, que es también el estilo de Ortega, ¿no?, quiere entregar 5.000 hojas de zinc y él cree que está ayudando a la gente de esa manera, cuando, en realidad, quien se desarrolla es quien logró tres o cuatro hojas de zinc y cuando eso se pierde o se pudran, o la gente las tiene que vender, porque no tiene trabajo, y se quedó de nuevo sin techo, entonces, desgraciadamente, ese es el estilo de estos dos señores”. Y añade lo siguiente: “(...) Nicaragua está partida en dos sociedades, una sociedad premoderna y una sociedad más avanzada, que es la minoría, y Ortega y Alemán se alimentan de esa sociedad premoderna, que no vive sino que subsiste, sobrevive, y que ve al gobierno como no un facilitador, sino como un benefactor y que se acomoda, vive en tal situación paupérrima, que se acomoda a lo que le den, y eso es, precisamente, en lo que se apoyan estos dos señores, yo le decía, Alemán tiene su fuerza en el campo profundo, donde está el mayor analfabetismo, la mayor pobreza y el mayor atraso, Ortega tiene su fuerza, tal vez, en las áreas urbanas, pero en las partes, digamos, más pobres de las áreas urbanas, donde están, digamos, los índices de criminalidad más grandes y la violencia intrafamiliar, y ese tipo de cosas que son consecuencia de toda la ignorancia que hay, entonces, sí, a ellos dos, en su esquema ideal, la pobreza es uno de sus mejores aliados”.

³⁰⁶ Así, concluye el sociólogo Manuel Ortega Hegg: “(...) yo creo que el problema fundamental es la cultura política y la permisividad que da esa cultura política a partir de que exista una población que no logre construir ciudadanía, porque construir ciudadanía significa tener capacidad de libertad, capacidad de decidir libremente lo que quieren, y mientras vos no tengás ni siquiera la posibilidad individual de reproducirte autónomamente de otros, que con tu trabajo logrés reproducir tu vida y la de tu familia, creo que los niveles de pobreza son tales que tenés de depender de dádivas, etc. (...)”.

Como advierte Carlos Fernando Chamorro: “(...) de alguna manera Ortega y Alemán se reencuentran cinco años después, y deciden, OK, ahora nos toca a nosotros, y la visión de ellos es que aquella reforma es de ellos, bueno, se la repartieron ellos: “ahora nos toca a nosotros”³⁰⁷”. La posición mayoritaria del FSLN y el PLC convirtió el mandato representativo otorgado por los resultados electorales de 1996 en un nuevo mandato constituyente para revisar parcialmente la norma fundamental, pactando de manera eficaz, pero ilegítima, una distribución del control sobre los poderes públicos, que hiciera de la democracia nicaragüense un sistema político gobernable³⁰⁸.

Ya referí que el Pacto Ortega-Alemán respondía a un modelo de acuerdo político que se consolida bajo el régimen somocista (1936-1979) con la denominación de “*régimen de las minorías congeladas*”. El partido en el poder asignaba un espacio de representación en las instituciones del Estado a una segunda formación, que constituía el principal partido de oposición, con objeto de garantizar la estabilidad del régimen político y favorecer su continuidad en el tiempo. Este equilibrio en la distribución del poder institucional se mantenía gracias al sostén mutuo entre la posición dominante del partido liberal de Somoza frente al rol subordinado del partido conservador³⁰⁹.

En el Pacto de 2000 la posición de ambos partidos no era inamovible, aunque el líder del PLC calculase en aquellos momentos que era muy difícil un triunfo presidencial del FSLN en primera vuelta, debido a la fuerza electoral del liberalismo. No obstante, la evolución del país durante la última década ha demostrado la reversibilidad de los recursos de poder de que disponían los socios originarios del pacto por distintos factores que examinaremos más adelante, ya fuese la habilidad de cada líder para pactar, o el efecto de las transacciones sobre la cohesión interna de las estructuras partidarias que sostienen a sus dirigentes en el juego negociador³¹⁰. Hay

³⁰⁷ Este arreglo político entre los líderes del FSLN y el PLC para realizar un diseño institucional de los poderes públicos más ajustado a sus intereses es percibido como un pacto ilegal con el único fin de distribuir el control sobre las instituciones entre ambos dirigentes y sus seguidores. Así lo expresa el diputado del PLI Indalecio Rodríguez: “(...) de ese arreglo, de ese amarre de “capos”, que ya comienza a darse entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán, entonces, y lo que hacen ellos dos, ya lo sabe usted eso, pues, es bien sencillo, “teníamos un presidente, subámoslo a cinco, tantos tuyos y tantos míos”, los magistrados eran siete, lo subieron primero a nueve y después a dieciséis, que hay ahorita dieciséis magistrados, la Corte Suprema de los Estados Unidos tiene siete, nosotros tenemos dieciséis, “entonces, son ocho tuyos y ocho míos”, (...) en el Consejo Supremo Electoral lo subieron a diez, ¿verdad?, siete propietarios y tres suplentes, pero que participan, “entonces, cinco tuyos y cinco míos” (...).”

³⁰⁸ Como destaca Mauricio Zúñiga de IPADE: “(...) todavía durante la presidencia del doctor Alemán se da un nuevo acuerdo político, que se llama acuerdo de gobernabilidad, entre el FSLN, de nuevo, y el PLC, que es el que se conoce aquí como el pacto de gobernabilidad entre Alemán y Ortega, que ellos tomaron en consideración que al recibir la mayor parte de los votos, pues, en la cultura política dominante de los caudillos ellos tenían, entonces, un cheque en blanco como para reformar las reglas del juego de la sociedad (...).”

³⁰⁹ Y añade Carlos Fernando Chamorro: “se parece mucho al papel que tenía la oposición conservadora con Somoza, que en aquella época se llamaban los zancudos, ¿no?, los chupa-sangre, pero en la época de Somoza se establecieron un régimen de lo que se llamaban las “minorías congeladas”, es decir, la oposición tenía derecho a un tercio, las elecciones, no importaba cuál era el resultado, a ellos les daban un tercio del resultado electoral para los diputados, y los cargos públicos se les repartía un tercio, no tenían poder de decisión, ni incidían, no cambiaban nada, pero tenían sus cuotas de prebendas (...).”

³¹⁰ Como expone Dionisio Marengo del FSLN: “en este momento, yo creo que Alemán perdió ya mucho, porque este es un juego político interactivo, los dos son hombres fuertes, pero si vos apretás demasiado quebrás el pacto, a su vez, si vos te acercás mucho al Frente, que es el poder más consolidado que hay en la política nicaragüense, entonces, él dice que se acercó al Frente para lograr la estabilidad, para poder gobernar, etc., etc., pero, en el fondo, él también quería incrementar su propio poder, incluso, fue juzgado por razones de malversación de fondos, entonces, en este escenario de sandinistas y anti-sandinistas, si vos sos anti-sandinista y te acercás demasiado a mí, entonces, todo el mundo anti-sandinista empieza a desconfiar de vos, o sea, aunque vos seas el más fuerte anti-sandinista, pero (...) cuando vos estés contra mí, en el momento en que te vea muy cerca de mí ya no, en esto es mucho más flexible el Frente, el Frente deposita su confianza en su líder y le deja que se acueste en la cama

que tener en cuenta que la libertad de acción de la cúpula del FSLN para negociar estratégicamente con el adversario político, sin sufrir costes en la cohesión interna del partido, sólo puede explicarse por el fuerte liderazgo de Daniel Ortega sobre sus bases, disciplinadas en torno a directrices unilaterales sin riesgo de ruptura del consenso partidario (Martí, 2010).

La disputa por la hegemonía del espacio político hizo del pacto un juego de apuestas entre los líderes del FSLN y el PLC, cuyas reglas no estaban definidas de una vez y para siempre, como sucedió con el modelo de las minorías congeladas durante el régimen somocista. En el caso de los acuerdos entre Ortega y Alemán no hay un respeto común a las reglas del pacto, sino que cada jugador intenta maximizar su posición inicial, convirtiendo al rival en un socio minoritario, pero manteniéndolo al mismo tiempo como un actor indispensable para prolongar el juego reducido a dos adversarios que se reparten el poder dentro de las instituciones³¹¹.

La confianza de Arnoldo Alemán en conservar la mayoría electoral necesaria para obtener nuevamente la victoria en los comicios generales de 2001, unida a la visión estratégica de Daniel Ortega de conquistar mayores espacios institucionales favorables al sandinismo³¹², se construye sobre el interés recíproco de excluir a otros actores del juego de competencia pluralista³¹³. La “política de partidos” impuesta por el renovado impulso a la Asamblea Nacional dentro del sistema presidencial nicaragüense tras las reformas constitucionales de 1995 se extiende en 2000 al resto de las instituciones públicas sobre la base de una negociación política, que distribuye institucionalmente las cuotas de poder asignadas a cada partido³¹⁴.

con Arnoldo Alemán, deja que Daniel haga eso, pero si Arnoldo Alemán, su gente ve que se acerca demasiado al Frente, ya lo están acusando de traidor en su partido”.

³¹¹ Así lo expresa el demócrata-cristiano Arnoldo Zambrana: “yo se lo voy a decir con toda sencillez, (...) este es un pacto de dos caudillos, que no quieren permitir a un tercero en pleito, no quieren un tercer partido, o un cuarto partido, solamente, quieren ellos dos negociar el poder, pero en ellos no hay lealtades, (...) es decir, ellos pactan, pero también se temen (...)”. Con este mismo argumento, Luís Carrión de MRS analiza el Pacto Ortega-Alemán como un “campo de juego” en el que dos actores rivales pugnan por la maximización de los recursos institucionales de poder: “(...) independientemente de que hayan hecho un pacto, ¿verdad?, que busca como garantizarle hegemonía a ambos, entre ellos hay una permanente competencia por controlar los espacios de poder y fortalecerse en detrimento del adversario, o sea, por eso es que puede haber un entendimiento y un conflicto simultáneamente, pero el entendimiento, como quien dice, acota el conflicto, le establece los límites, claro, que si el balance de fuerzas se modifica eso también probablemente va a llevar una modificación de los términos del pacto, ¿verdad?”.

³¹² En 2002 la presidencia de los máximos órganos electoral (CSE) y judicial (CSJ) pasó a tener adscripción sandinista, de forma que a inicios de 2003 el FSLN bajo el liderazgo de Daniel Ortega controlaba los principales poderes del Estado (Martí, 2008).

³¹³ Como advierte Edmundo Jarquín: “(...) entonces, comienza la negociación en la cual también ellos asumen que el bloque anti-sandinista siempre va a ser mayoría, entonces, Alemán no lo teme, y que el bloque sandinista va a ser minoría, y que también necesita cuotas de poder para consolidar su control, no necesita sólo estar reeditando la candidatura, sino tener cuotas de poder que las va adquiriendo, que las municipales significan, entonces, centenares de concejales que son políticos profesionales, y se dan cuenta de esa lógica, y, entonces, también tienen un sentido excluyente, no tener competencia, ni el uno la quiere en el bloque sandinista para no perder el control del bloque sandinista, ni el otro la quiere en el bloque anti-sandinista para no perder el control del bloque anti-sandinista (...)”.

³¹⁴ Así lo describe Eduardo Enríquez: “(...) en el 96, el entonces alcalde de Managua, Arnoldo Alemán, gana con su Partido Liberal, con una mayoría abrumadora, el 51% o el 52%, y, (...) el segundo partido de fuerza es el Frente Sandinista con treinta y seis diputados, el primero es el PLC de Arnoldo Alemán, con cuarenta y dos diputados en ese tiempo, y luego se divide el resto en una serie de pequeños partidos, entonces, si había una amplia gama de representatividad, ¿qué sucede?, que, en algún momento de esa Presidencia, Arnoldo Alemán y sus asesores deciden, todavía yo no entiendo cómo ni por qué, que lo mejor es regresar al bipartidismo, y ellos lo hacen de la peor manera posible, haciendo un pacto con el Frente Sandinista, y que crean es lo que yo he llamado un “Frankenstein”, que agarran partes de la Constitución del 87, que la dejan tranquila, quitan partes de la reforma del 95, pero dejan otras, y meten otras para regresar al sistema bipartidista como la forma, digamos, de contar los votos y de que los votos cuenten para la elección de diputados, esto se diseñó de una manera para que fueran los

La tendencia mayoritaria del sistema electoral que consolida el bipartidismo FSLN-PLC después de las reformas constitucionales de 2000 impone una reorientación de la regla de las mayorías calificadas introducida por las reformas del 95 para la toma de decisiones por consenso dentro del órgano legislativo. El Pacto Ortega-Alemán representa otra fase del proceso constitucional que permite diseñar las instituciones democráticas en Nicaragua mediante los arreglos entre las élites políticas desde los inicios de la transición en 1990. Los micro-partidos que gestaron las reformas constitucionales de 1995 establecieron unas reglas de juego ajustadas a su posición de “minorías” políticas incluyentes, mientras que los actores de las reformas constitucionales de 2000, como partidos dominantes en los poderes Ejecutivo y Legislativo, decidieron un nuevo marco jurídico de distribución del poder más adecuado a sus intereses de “mayorías” políticas excluyentes. En el primer caso, las reformas constitucionales son el producto del “consenso” pluripartidista, en el segundo caso, la revisión constitucional es fruto del “pacto” bipartidista, pero en ambos procesos los intereses políticos de los partidos están presentes en el nuevo diseño institucional³¹⁵.

El discurso construye cualitativamente una visión “caudillesca” de los actores de la política nicaragüense en la que la que el poder se ejerce más a través de los recursos de dominación partidaria de los líderes, que mediante las atribuciones constitucionales que han ido restando facultades al órgano de la Presidencia en beneficio de la Asamblea Nacional desde las reformas de 1995³¹⁶.

3.3.2. ¿CUÁL ES EL PROCEDIMIENTO DEL PACTO?

El *cómo* de las reformas constitucionales de 2000 sigue el modelo de una transacción informal entre los líderes de los dos partidos mayoritarios, que no se produce dentro del cauce institucional del parlamento, sino a través del acuerdo tácito entre el sandinista Daniel Ortega y el liberal Arnoldo Alemán. A través del pacto ambas formaciones generaban “la ficción institucional de representar a la población, legitimar liderazgos y garantizar una cierta alternancia” (Martí, 2010: 47). La introducción de las mayorías calificadas como técnica de decisión parlamentaria en las reformas del 95 es el instrumento que determina la formación del

dos partidos mayoritarios los que quedaran en el poder, entonces, ellos diseñan esto de una manera bipartidista, sin embargo, no cambian la lógica multipartidista de la elección de magistrados y de funcionarios importantes, entonces, en esos casos, ¿qué es lo que sucede?, todo se decide, la lógica del bipartidismo es el que gana lo gana todo, como en Estados Unidos, y el que lo pierde, pues, es una minoría la que está ahí haciendo presión, haciendo lobby y todo, pero el que gana puede gobernar con toda facilidad, la otra lógica es una lógica de más consenso”.

³¹⁵ Como concluye Antonio Lacayo: “(...) a partir del 96 hay un nuevo poder en Nicaragua, no los pequeños partidos, sino estos dos grandes partidos, y vuelve lo mismo (...) entonces, Alemán le propone a Ortega: “oye, aquí hagamos un acuerdo”, que una persona muy cercana de Ortega me dijo que era el acuerdo de la camioneta, “mirá como es el pacto”, me dice, “el que gane de ahora en adelante va a ir adelante en la cabina con aire acondicionado, y el que pierda va a ir atrás al descubierto, tragando sol y polvo, pero nadie más se monta a esta camioneta”, y ese es el pacto hasta el día de hoy”.

³¹⁶ Y observa Alejandro Serrano Caldera: “(...) la realidad de esto ha sido estrictamente política más que jurídica, está claro que desde el marco teórico de la pureza del Derecho Constitucional eso es lo lógico, pero aquí esto ha obedecido a un problema, que es el problema actual de Nicaragua, dos caudillos: Ortega y Alemán, que no siempre han ganado las elecciones, sino que han venido otras personas, viene Violeta Chamorro, viene Don Enrique Bolaños, y, entonces, la Asamblea al haber recuperado poder lo ha hecho para que los dos líderes recuperen poder a través de las bancadas parlamentarias, que sumadas alcanzan no sólo la mayoría, sino la mayoría cualificada del 60%, que es la que se requiere para la reforma de la Constitución Política, la razón ha sido esa, la Asamblea recupera poder para que el pacto funcione, y dejar al presidente limitado con las reformas constitucionales que son el pacto y su Constitución”.

consenso legislativo entre las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Nacional³¹⁷. En las reformas constitucionales de 2000 los partidos dominantes no negociaron a través de sus bancadas respectivas, sino que los líderes del FSLN y el PLC arreglaron en privado sus diferencias mediante la concesión de ventajas mutuas que después se formalizaron jurídicamente. La tentación de utilizar el “pacto” como base de la reforma constitucional debilita el valor de la Constitución, además de consolidar un procedimiento irregular de revisión constitucional en función de los intereses de mayorías legislativas vinculadas a partidos fuertemente jerarquizados en torno a la figura de un líder³¹⁸.

La clave no está en reducir las facultades constitucionales del Poder Legislativo, sino en modernizar la función democrática de los partidos políticos en Nicaragua para convertirlos en auténticos sujetos de la actividad parlamentaria (Sartori, 1994). Los entrevistados refieren dos concepciones del “pacto”: la primera como un acuerdo entre los representantes políticos en beneficio del interés general, que es fruto de un consenso democrático realizado públicamente, según los procedimientos fijados institucionalmente; y la segunda como un arreglo cupular entre los líderes de los principales partidos no sujeto a la transparencia del debate parlamentario, cuyo objetivo último es la obtención de beneficios particulares para cada uno de los socios. En el Pacto Ortega-Alemán no hay acuerdo democrático entre los representantes públicos, sino pacto entre los dirigentes de los partidos dominantes; no hay formaciones que negocian a través de la representación de sus líderes, sino caudillos que imponen su voluntad personal sobre las bases partidarias³¹⁹.

Los líderes reparten premios y castigos entre sus seguidores manteniendo un control firme sobre el aparato partidario como factor de cohesión interna³²⁰. La estructura organizativa de los

³¹⁷ “Si los principales asuntos se resuelven dentro de la Asamblea Nacional sin que ningún otro poder u órgano del Estado pueda ejercer un papel de contrapeso, entonces, es el foro ideal para que las principales fuerzas políticas se pongan de acuerdo” (Miranda, 2006: 313).

³¹⁸ Así lo expresa Sofía Montenegro al referirse al Pacto Ortega-Alemán: “(...) de hecho, yo creo que de pactos vienen modificando la Constitución, y, esencialmente, en realidad hay una forma “informal”, si se puede decir, de hacer política, ¿verdad?, y que responde más a intereses de carácter personal y grupal, pero, incluso, más personales que grupales, en este caso, de dos figuras de corte plenamente caudillesco, ¿no?”.

³¹⁹ Como destaca Antonio Lacayo: “(...) el pacto es, diría yo, es la cara oscura de algo positivo como sería un acuerdo, pero, hombre, los Pactos de la Moncloa son unos acuerdos en función de España, el pacto de Alemán y Ortega son unos acuerdos en función de los intereses de Alemán y de Ortega, ni siquiera del Frente Sandinista, ni del PLC, son en función de dos personajes, que como son caudillos no necesitan ni siquiera consultar mucho sus cosas con sus bases (...)”. La diferencia entre el pacto de Estado como un acuerdo básico entre las fuerzas políticas nacionales en nombre del interés general, frente a las transacciones entre los líderes de los partidos dominantes que actúan en beneficio propio, está presente también en el discurso del periodista Roger Guevara: “(...) el asunto es que el pacto, tal como se entiende en el momento de que se va a establecer una agenda nacional, pactan los partidos para llevar a cabo un objetivo como institución, pactan los partidos para establecer criterios de actuación dentro de un proyecto nacional, pero cuando se pacta para distribuirse posiciones, cuando se pacta para distribuirse negocios, cuando se pacta para hacer negocios con el Estado, cuando se pacta para obtener ventajas individuales o familiares, en ese momento, el pacto repulsa, ¿por qué?, porque se ve el aprovechamiento de unos sobre otros, y se siente la corrupción en toda su pestilencia, y eso, obviamente, le hace daño a todas las instituciones, porque se generaliza el concepto de que si los que están en la cúspide del poder negocian y roban no para una agenda nacional, sino para beneficios personales, hasta el último dentro de la pirámide social lo pretende hacer, y eso crea un sentimiento de desconfianza mutua, que se generaliza, puesto que no hay credibilidad en las personas de la cúpula, y, por supuesto, no hay por qué esperar que lo tengan las personas de las bases”.

³²⁰ Los déficits que aún pesan sobre la modernización de los partidos políticos en Nicaragua condicionan el arreglo político entre los dirigentes del FSLN y el PLC, garantizando la conformidad de las bases con la estrategia del pacto sin la menor disidencia crítica. Como añade el investigador Félix Madariaga: “(...) mi argumento es que, y es una hipótesis únicamente, de que si hubiese existido un proceso más participativo de los actores del PLC en el momento de diseñar las negociaciones, al igual que cualquier otro pacto histórico de Nicaragua, los resultados hubieran sido muy diferentes, ¿verdad?, pero lo que se hizo en ese momento es una repetición de viejas formas de

partidos nicaragüenses se articula verticalmente en torno al liderazgo personal de un jefe o “caudillo”. El fuerte control de Daniel Ortega y Arnoldo Alemán sobre sus respectivas formaciones explica la falta de conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la aprobación de las reformas constitucionales de 2000. No hay enfrentamiento entre el presidente y los diputados de la Asamblea Nacional, debido, por un lado, al respaldo legislativo al Ejecutivo que asegura el liderazgo de Alemán sobre un PLC sin fisuras internas, al contrario que la coalición UNO que llevó a Doña Violeta a la Presidencia en 1990. Y, por otro, a la negociación del presidente Alemán con Daniel Ortega, el principal líder de la oposición, que, a su vez, ejerce su control sobre el FSLN sin divisiones en el seno de la bancada legislativa como la que dio origen a MRS en 1995³²¹.

La negociación entre el FSLN y el PLC se realizó a través de encuentros periódicos de las delegaciones de ambos partidos en los que se discutían los temas que eran objeto de transacción. Este ha sido un importante factor de deterioro de la función del órgano legislativo en un proceso constitucional como el de 2000 que carece de legitimidad democrática³²². Tales reformas marcan un punto de inflexión en el proceso de democratización iniciado con las reformas de 1995³²³, regresando al viejo instrumento del pacto que había caracterizado al régimen somocista, y del que la propia Constitución de 1987 se había distanciado al abrir el debate constituyente a amplios sectores de la sociedad nicaragüense, aún bajo la hegemonía del régimen sandinista de los 80³²⁴.

ejercicio del poder, en donde el llamado líder del partido actúa en representación de todo el partido político y la base del partido, básicamente, reconoce como legítimo lo que hace el líder, casi como dicen a la buena de Dios, o sea, damos a nuestro caudillo, ponemos a nuestro caudillo nuestra libertad y él sabe cómo decir el nombre de nosotros, una falta de autoestima, por decirlo, de la base partidaria. (...) cada vez que hay un concejal que piensa diferente del líder, básicamente, el partido se toma la lista y se borra manualmente y se nombra a otro, entonces, es realmente un sistema que quiere imitar formas pseudo-democráticas, pero que en la práctica no se aplican del todo, ¿verdad?, entonces, cuando no hay una verdadera representación de la actividad de la base, la decisión recae enteramente en el titular del partido, en este caso, del caudillo, y esa es la conclusión”.

³²¹ Así lo expresa el constitucionalista Omar García: “(...) en el 2000 la cuestión es totalmente diferente, son los partidos políticos, entre comillas, (...) porque son, básicamente, los líderes o los caudillos de los partidos, (...) los que controlan el partido (...) son los que impulsan un acuerdo político, que luego se materializa en reformas a la Constitución, es decir, primero se da la fase previa del acuerdo político, y luego ese acuerdo político se “juridifica”, por así decirlo, o se le configura la parte jurídica (...) a través de la reforma a la Constitución, entonces, la reforma a la Constitución en el 2000 no genera ese conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, y no lo genera, ¿por qué?, porque los dos están de acuerdo, quien gobierna, (...) está de acuerdo con el mayor partido de la oposición, que tiene un apoyo parlamentario significativo, y el partido del gobierno en ese momento tiene un apoyo parlamentario también significativo, entonces, las dos fuerzas parlamentarias entran en un acuerdo y se reforma la Constitución, o mejor dicho (...) le dan configuración jurídica al acuerdo político (...)”.

³²² Como advierte Carlos Fernando Chamorro: “(...) Nicho Marengo, el ex-alcalde de Managua, ese tipo te describe, lo ha dicho en entrevistas, (...) sin problemas, él dice: “tuvimos veinticinco, treinta reuniones con el Doctor Alemán, Jaime Morales, creo que René Herrera y de la parte nuestra éramos Daniel y yo”, reuniones secretas, y una vez que se pusieron de acuerdo este grupo de personas, entró el equipo legislativo, el equipo jurídico a traducir esos acuerdos, digamos, ya en las reformas, no ha sido consultada, fue una cosa muy, muy cupular de dos personas con sus pequeños grupos de asesores íntimos políticos, ni siquiera eran los juristas, porque Marengo es un ingeniero, no sabe nada de leyes, pues, simplemente sabe del concepto del equilibrio de poder”. El propio Dionisio Marengo indica las bases del procedimiento para llegar a decisiones consensuadas al hilo del debate político sobre los aspectos más controvertidos del pacto: “(...) en el proceso de discusión llegamos a (...) un método de discusión que era: donde no había acuerdo lo saltábamos y pasábamos al siguiente punto, es decir, que algunos de ellos eran culturales, otros eran políticos, otros eran organizativos, otros eran económicos (...)”.

³²³ Esta misma observación es señalada por el diputado de MRS Enrique Sainz: “las otras reformas, básicamente, han estado marcadas por lo que ha sido también una constante, a excepción de estas dos de 1987 y 1995, que han sido los pactos entre caudillos, ¿verdad?, Somoza encontró en un caudillo del partido, supuestamente, adversario, un cómplice habitual, ¿verdad?, para repartirse el Estado, o el usufructo, más bien, que daba el poder del Estado, o de detentar el poder en las instituciones del Estado (...)”.

³²⁴ Como observa el sociólogo Manuel Ortega Hegg: “(...) se volvió al viejo sistema de la negociación de las reformas fuera del parlamento, en reuniones privadas de los dos líderes, con uno o dos asesores cada uno, y esas

La negociación a puerta cerrada entre las cúpulas del FSLN y el PLC obvió incluso la consulta de los liberales a la embajada de Estados Unidos para obtener su aprobación en la firma del pacto entre el presidente Alemán y el líder sandinista Daniel Ortega, como había sucedido con los pactos del somocismo. La apertura de espacios institucionales al Frente Sandinista, y su consolidación tras la victoria de Ortega en los comicios presidenciales de 2006, ha llevado a la diplomacia norteamericana a culpabilizar al propio Alemán, perdiendo su apoyo en favor de los nuevos líderes del liberalismo, primero el presidente Bolaños, y después el candidato Francisco Montealegre³²⁵.

Otra dimensión de análisis del Pacto Ortega-Alemán es que carece de formalidad escrita, y su principal efecto es la alteración periódica de las condiciones originales del pacto en función de la desigual coyuntura política, que determina la correlación de fuerzas para cada uno de los socios. El Pacto Ortega-Alemán gravita desde su formulación inicial sobre la política nicaragüense, convirtiéndose en el único medio para obtener el acuerdo parlamentario por mayoría calificada como mecanismo de elección de los altos representantes del Estado³²⁶. El problema es que el consenso sobre los nombramientos no se produce en la arena legislativa, sino que los cargos públicos se distribuyen de forma *extra-institucional* en las negociaciones interpartidarias del FSLN y el PLC lideradas por Daniel Ortega y Arnoldo Alemán. Este principio de actuación garantiza la continuidad del control político ejercido por ambos partidos sobre los demás poderes del Estado, mediante la elección de los funcionarios según la cuota de representación alcanzada en cada convocatoria electoral, ya que unidos consiguen excluir a las demás fuerzas representadas en la Asamblea Nacional³²⁷. El Pacto Ortega-Alemán flexibiliza el

reformas se llevaron después a la Asamblea para que cada uno de los miembros de cada uno de los dos partidos levantara la mano, no tuvieron mayor discusión en la Asamblea Nacional, ni mucho menos mayor discusión con la población. Las reformas del 95 tuvieron un debate amplio, (...) la Constitución de la década de los 80 es una Constitución con una enorme amplitud de debate, con un problema, y es que los que entramos en el debate fuimos fundamentalmente los revolucionarios, y eso hay que reconocerlo porque no había mucho espacio para los otros sectores, pero, al menos, dentro de ese ámbito tuvo un espacio muy amplio de consulta. En la reforma del 95 igualmente, fue una reforma que se discutió de forma muy transparente en la Asamblea Nacional, en los medios de difusión, e incluso con consultas, y cada uno de los artículos, en algún momento, concertaron intereses, escucharon lo que tenían que decir los distintos sectores, etc., y por eso te decía yo, de una o de otra manera, supieron interpretar y acoger lo que la población estaba pensando alrededor de la reforma constitucional. (...) y eso hace una enorme diferencia con las reformas posteriores, que se hizo a espaldas y a escondidas, y, básicamente, como un proceso en donde podemos decir, por razones muy obvias, las reformas que se establecieron ahí, lo que hicieron ahí fue echar atrás una serie de conquistas y establecer derechos fundamentales de los líderes, ni siquiera de los partidos, de los líderes de los dos partidos que pactaron las reformas, y esto, obviamente, generó desde allí una bajísima legitimidad de la propia Constitución”.

³²⁵ Como apunta el Secretario del CSE Roberto Evert: “(...) la gran diferencia que esos pactos, y se lo quiero decir yo, eran consultados con la embajada de los Estados Unidos, ellos iban con la complacencia, esta vez, y ese fue el error del doctor Alemán, que no se lo perdonan los Estados Unidos, yo se lo puedo garantizar, y aprovecharon también las debilidades del doctor Alemán con la famosa posición en la Huaca, lo que usted ya conoce, ¿no?, en buena parte es que los Estados Unidos no perdonan que él nunca consultó el pacto con los Estados Unidos, el pacto con el Frente, jamás se lo perdonan, porque además ellos consideran que ese pacto le dio mucho más espacio al Frente, y el Frente otra vez, bueno, siempre, de una manera o de otra, ha estado en el poder, aún en la misma oposición al Frente Sandinista hay que reconocerle una habilidad extraordinaria ante una clase política, muy, muy débil, muy dividida, en donde todos quieren ser Michael Jackson o Madonna, no es que dentro de unos pocos días se haya convertido en eso”.

³²⁶ Y señala Antonio Lacayo: “(...) procedimiento es la ley, el único procedimiento debe ser la ley”. Sin embargo, a la regla formal de la mayoría calificada para los nombramientos públicos dentro de la Asamblea Nacional, según lo establecido por las reformas constitucionales de 1995, subyace la regla informal del Pacto de 2000 para garantizar la conveniencia del acuerdo entre el FSLN y el PLC en la distribución paritaria de los representantes afines a cada partido dentro de los poderes del Estado.

³²⁷ La parálisis institucional es recurrente si ambos partidos no acuerdan las votaciones calificadas para los nombramientos o el quórum requerido en las decisiones colegiadas de los órganos judiciales, electorales...etc., reproduciendo las tensiones del debate político dentro de la Asamblea Nacional. Como sostiene Alejandro Serrano

anterior modelo de las “*paralelas históricas*”, que articulaba la connivencia política entre liberales y conservadores bajo el régimen de los Somoza (1936-1979), ya que carece de cuotas de representación fijas en la asignación de los cargos públicos afines al FSLN o al PLC. Por el contrario, éstas son renegociadas cuando se vence el plazo de los nombramientos en función de los resultados obtenidos por cada partido después de cada elección general³²⁸.

Las ventajas de la negociación política para repartir el “botín” del Estado no rompen del todo con la lógica de “suma-cero”, que caracteriza a los sistemas presidenciales: los actores del Pacto Ortega-Alemán rivalizan por ocupar la posición hegemónica en el control de los poderes públicos. El dominio ejercido por ambos partidos, que legitiman su presencia institucional en nombre del mandato representativo otorgado por un apoyo electoral mayoritario, es más una ficción que una realidad, después de la fragmentación del escenario político nicaragüense en las elecciones generales de 2006 y 2011³²⁹. La incorporación del contenido del Pacto Ortega-Alemán a la Constitución Política de Nicaragua siguió el procedimiento formalmente establecido en los artículos 192 y 194 para la elaboración y aprobación de las leyes de reforma parcial³³⁰.

Caldera: “(...) de esta manera, se diseñó, en estos principales poderes y órganos del Estado, un mecanismo de llave y candado entre los dos dirigentes, llave y candado que hacía posible únicamente el funcionamiento político y el gobierno del país si los dos caudillos estaban de acuerdo, (...) y, de alguna manera, ese pacto se transfirió a la Constitución Política, adquiriendo el rango de norma constitucional, y ahí se inicia, pues, este período que no termina todavía, ¿no?, en los acuerdos entre Alemán y Ortega, ¿no? (...)”.

³²⁸ Así, añade Manuel Aráuz: “(...) ese pacto, que no está escrito en ningún lado, sólo hay fotografías de él, (...) en realidad, incluso no es un acuerdo estático, sino que (...) el pacto entre Alemán y Daniel es un acuerdo de procedimiento, es que, OK, nosotros vamos a cogobernar, vamos, cada quien de acuerdo a su fuerza, en el momento concreto, de acuerdo a la coyuntura, cada quien va a tener su cuota de acuerdo a su propio poder político que tenga en su momento, es decir, que si yo tengo más poder político ahora para nombrar a todos los magistrados del Consejo Supremo Electoral, o, por lo menos, a cuatro de los siete, yo voy a nombrar a cuatro de los siete, y vos vas a nombrar sólo a tres, porque yo tengo más poder que vos, pero si en otra circunstancia tú tienes más poder para proponer y nombrar a más magistrados de la Corte que yo lo harás, entonces, es un acuerdo de procedimiento basado en la coyuntura y en la fuerza que cada uno tenga (...)”. La defensa del bipartidismo institucional como expresión legítima del bipartidismo electoral es el argumento que sirve a los promotores del pacto para otorgar legitimidad democrática al cálculo de interés sobre los beneficios de pactar un “reparto” del poder político. Así lo expresa Gabriel Álvarez: “(...) Alemán gobernó con el cincuenta y pico por ciento de votos, no Alemán, los liberales, y en el FSLN se dan cuenta de esto, entonces, ambos dicen: “hombre, no nos peleemos, pues, entendámonos, comprendámonos así, y busquemos cómo, comé y comamos” (...)”.

³²⁹ Y concluye Manuel Aráuz: “(...) estamos volviendo luego de un período difuso a las paralelas históricas, (...) efectivamente, salvando los contextos, (...) en aquél tiempo, liberales y conservadores se sentían representantes de toda la sociedad nicaragüense, en este momento, sandinistas y liberales, se sienten representantes de la sociedad nicaragüense, y ellos son el bipartidismo que tiene que seguir instituido, además, si lo hacen, porque es fácil hacer la comparación, aunque no tenga nada que ver, si lo hacen los Estados Unidos, que hay un bipartidismo entre republicanos y demócratas, ¿por qué no vamos a hacerlo nosotros si aquella es la primera democracia del mundo?, aparte de la demagogia política, obviamente (...)”.

³³⁰ Como refiere Alejandro Serrano Caldera: “(...) en el 98 empiezan las negociaciones a efectos de establecer lo que llamamos el pacto Ortega y Alemán, lo acordado en ese pacto se sometió después a una reforma constitucional, o mejor dicho, la Constitución se sometió a un proceso de reformas para incorporar los elementos de ese pacto en la Constitución Política, es decir, darle rango a los acuerdos políticos de norma constitucional, y así se llega, pues, a la reforma del año 2000, es decir, los acuerdos, el pacto político se consolida en el 98 comienzos del 99 se realiza la presentación a la Asamblea y la aprobación en primera legislatura, porque requiere dos legislaturas la reforma constitucional, y una votación no menor del 60%, que en números concretos son cincuenta y seis votos en una Asamblea de noventa y dos diputados, entonces, se consolidó el pacto, se sometió, en primera legislatura, a la Asamblea, se aprobó en primera legislatura en el año 99, en el año 2000 se sometió a su ratificación en la segunda legislatura de ese proceso específico, se ratificó, y, entonces, el pacto quedó transformado en parte del texto constitucional (...)”.

3.3.3. ¿POR QUÉ SE HACE EL PACTO?

A continuación analizo con detalle el cuadro de intereses que tenían los líderes del FSLN y el PLC, según el contenido de nuestras entrevistas cualitativas. Como indica el sociólogo Ortega Hegg: “(...) *era Arnoldo Alemán un hombre dispuesto a cualquier tipo de cosas, igual que Daniel Ortega, en busca de sus propios objetivos personales, particulares, familiares (...)*”. Una apuesta recíproca por el beneficio personal que marcará el proceso negociador de las reformas de 2000. La primera motivación de ambos dirigentes era acceder al poder político o bien perpetuarse en él: Arnoldo Alemán con su presencia como diputado nacional en el órgano legislativo³³¹. Por otra parte, el líder del FSLN quería ver reducido el umbral de votos fijado constitucionalmente para obtener una victoria presidencial en primera vuelta³³².

Hay dos variables de corte puramente institucional que median en la explicación de las preferencias de ambos actores a la hora de pactar: de un lado, la prohibición de la reelección presidencial continua en la reforma constitucional de 1995, que obligaba a Arnoldo Alemán a buscar una salida más favorable a su objetivo de volver a presentarse a una nueva elección una vez concluido el período intermedio. La opción de ser diputado dentro de la Asamblea Nacional le dejaba en una posición óptima por dos razones (una jurídica y otra de carácter partidario): la primera era la oportunidad de gozar de inmunidad parlamentaria frente a los delitos de corrupción que comenzaban a pesar sobre él desde 1998; y la segunda era el ejercicio de la presión política sobre el Ejecutivo mediante el fuerte control sobre los diputados de su partido: el PLC. Así lo expresa el ex-presidente Enrique Bolaños: “(...) *porque es para darle gusto al caudillo, no es por soluciones nacionales, ¿para qué se hizo la última en el año 2000?, “yo soy presidente”, dice uno, Arnoldo Alemán, “el 10 de enero de 2002 voy a dejar la presidencia, me voy a mi casa, yo no quiero irme a mi casa, yo quiero seguir en la lucha política, no puedo reelegirme, quiero reelegirme, no puedo, pero quiero ser diputado, pues, entonces, para ser presidente de la Asamblea y gobernar y seguir mandando desde ahí, entonces, ¿qué me das?, o ¿qué me pedís para que yo sea diputado después que deje la Presidencia?, negociemos (...)*”.

La segunda variable institucional que interviene en la formación de los intereses de los actores, en este caso, del FSLN, es el sistema de elección de doble vuelta introducido por las reformas constitucionales de 1995. El porcentaje de sufragios del *ballotage* nicaragüense era

³³¹ Así lo refiere Antonio Lacayo: “(...) *¿Alemán qué quiere?, Alemán quiere que al terminar su mandato él pase a ser miembro de la Asamblea Nacional, en la Constitución anterior eso no estaba, tú te ibas a tu casa, bueno, ibas al Parlamento Centroamericano, pero eso de ir a Guatemala una vez a la semana, pues, no estás en la política, Alemán decía: “yo quiero estar, porque después yo regreso, es decir, yo voy a estar un período fuera, y después yo regreso, entonces, yo quiero seguir vigente, me voy a meter a la Asamblea, pero ¿cómo paso yo de presidente a diputado?, ¡ah!, muy sencillo, cambio la Constitución para mi gusto y pongo aquí una cláusula que diga que la Asamblea Nacional está compuesta por noventa diputados más el candidato perdedor, más el presidente saliente (...)*”. Siguiendo esta misma línea, advierte el Magistrado Rafael Solís: “(...) *la del 99, que tuvo que ver con la recomposición del Poder Judicial y el Poder Electoral directamente hizo un pacto político, pues, que fue el que más determinó porque se hicieron esa recomposición de los poderes y Alemán ya iba de salida, pues, se venían las elecciones del 2001 y más bien lo que quería era quedar como diputado en los próximos años, hizo unas concesiones al sandinismo a cambio de quedar como diputado en la Asamblea, pues, y disfrutar de inmunidad puesto que ya estaba cometiendo una serie de actos por lo menos turbios (...)*”.

³³² Y añade Antonio Lacayo en su discurso: “*Daniel Ortega tenía otro interés, “OK”, le dice, “yo te doy eso, pero a mí dame que esa norma que se puso en el 95 de que hay segunda vuelta a menos que saqués el 45% del voto para arriba, bajámelo a 35%, ¿por qué?, porque mi interés es ganar con el menor número de votos posible (...)* entonces, eran dos intereses personales, Daniel Ortega que quiere ser presidente sin llegar jamás al 50%, ni al 45%, porque nunca va a llegar, o sea, nunca ha llegado, arriba del 42%, y Alemán que quiere ser diputado, y pactan, son dos intereses personalísimos, porque nunca hubo reforma, (...) lo que hubo fue adaptación de la legislación a los intereses míos, eso es todo lo que hubo (...)”.

demasiado elevado para las ambiciones presidenciales del Frente Sandinista. Nunca alcanzaría la victoria en una primera votación con un techo electoral que apenas rozaba el 40%, y, en el caso muy improbable de pasar a una segunda vuelta, el triunfo de los liberales era seguro por efecto de la mayor concentración del voto en los partidos que integraban el bloque anti-sandinista. Como advierte Dionisio Marengo negociador directo del FSLN en las reformas constitucionales de 2000: “(...) *el Frente tenía un objetivo fundamental, tremendamente importante, que era eliminar las dos vueltas electorales, o sea, aquí la Constitución preveía que si ningún partido conseguía el 45% de los votos en la primera vuelta, se tenía que ir a una segunda vuelta, y, desgraciadamente, en nuestro país hay una polarización entre lo que es sandinismo y anti-sandinismo, (...) en ese sentido, una segunda vuelta electoral siempre sería muy mala para el Frente, porque el Frente tiene un porcentaje activo de votantes que puede andar, en este momento, con lo que sacó Daniel en la última elección, que es un 38%, pero muy difícilmente superable, por lo tanto, con llave y candado del 45% para poderle dar poder real al Frente Sandinista, o sea, era la clave de todo*”³³³.

Los problemas de enjuiciamiento penal también afectaban al líder del FSLN Daniel Ortega, de forma que con la estrategia del pacto ambos dirigentes obtenían la inmunidad parlamentaria necesaria para gozar de protección legal frente a sus respectivas acusaciones por diversos delitos³³⁴, manteniendo activa su carrera política³³⁵. La racionalidad de los actores que negociaron las reformas de 2000 no era absoluta sino limitada (Simon, 1957), si tenemos en cuenta las restricciones a la información de que disponían ambos líderes para tomar sus decisiones, y la incertidumbre que condiciona la propia evolución del sistema político nicaragüense. La división del liberalismo en 2001 no pudo ser pronosticada por los miembros del PLC (especialmente por su líder Arnoldo Alemán), actuando como un factor originalmente imponderable, pero con efectos directos sobre la siguiente convocatoria electoral de 2006. De ahí que el discurso cualitativo registre la torpeza del entonces presidente Alemán³³⁶, y la mayor habilidad de Daniel

³³³ Este mismo razonamiento sobre los intereses de ambos líderes a la hora de pactar las reformas de 2000 está en el discurso del periodista Carlos Fernando Chamorro: “(...) *en ese momento Alemán no pensaba que nadie le iba a acusar por corrupción, lo que él quería era el control de la Asamblea, como, en efecto, lo obtuvo en el 2001, ¿no?, cuando gana Bolaños, Alemán se hace nombrar, pues, con la mayoría de su partido Presidente de la Asamblea (...) pero esa era su prioridad, la prioridad de Ortega era lo que Alemán, finalmente, le concedió, que fue la reforma a la Ley Electoral para establecer lo del 35% y toda esa cuestión, o sea, es una reforma muy pensada en los intereses particulares de los dos grupos, definitivamente, es una reforma prebendaria y es muy fácil documentar eso*”.

³³⁴ En referencia a los intereses “penales” y no tanto “político-institucionales” de ambos líderes, que pactan la introducción jurídica de la figura de la “inmunidad parlamentaria” en las reformas constitucionales de 2000 para protegerse de la cárcel, añade Azahalea Solís: “(...) *el huracán Mitch significó, en términos de desastre, ¿verdad?, toda una emergencia muy fuerte en América Central, Nicaragua y Honduras fueron de los países muchísimo más afectados de los cuatro países de Centroamérica (...), y eso significó una solidaridad en términos de plata dura muy grande, y eso despertó la voracidad económica, o sea, no es que en ese momento se despierta la voracidad económica de Alemán, porque ya venía construyéndola desde el 90, pero en el 98 toda la cantidad de plata que entra a este país para lo que ocurrió, o sea, significó un manejo a fondo de la corrupción por parte de Alemán y parte pequeña de su grupo, entonces, ambos tenían cosas que ocultarse entre sí, cosas por las cuales protegerse, Daniel Ortega por la violación y Alemán por la corrupción, entonces, eso los va llevando a acercamientos, ¿verdad?, arreglémonos entre nosotros (...)*”.

³³⁵ Como describe Sofía Montenegro: “(...) *hay un nivel de amarre por medio de un pacto, que no es de caballeros, (...) donde, originalmente, este pacto funciona, primero, básicamente, para otorgarse mutuamente impunidad. Arnoldo Alemán por las razones del desfalco al Estado, y Daniel Ortega, que en ese momento estaba en la oposición por la acusación de violación, que le había metido Zoilamérica, la hijastra, (...) donde la muchacha estaba decidida, ¿verdad?, por lo menos a hacerle pagar bien caro todo el asunto, ¿no?, entonces, hicieron una especie de sociedad, que fue un pacto cupular privado (...)*”.

³³⁶ El investigador Félix Madariaga describe el objetivo del FSLN de ajustar la regla electoral a su nueva posición dentro del sistema de partidos nicaragüense desde 1990: “(...) *se ve a todas luces que la energía, la concentración, la tensión, el esfuerzo de negociación del sandinismo, y muy concretamente, y específicamente, de*

Ortega para optimizar las oportunidades políticas del FSLN después de los cambios a la Constitución de 2000³³⁷.

¿Qué incentivos puede tener el partido gubernamental para hacer un pacto con un segundo partido de minoría? Si se examinan las variables que explican el Pacto Ortega-Alemán en clave partidaria podemos hacer varias consideraciones. En primer lugar, se toma en cuenta el argumento de Linz sobre los reducidos estímulos que hay en un sistema presidencialista para que el partido del presidente coopere con el partido de la oposición, ya que los beneficios de la cooperación son aprovechados por el Ejecutivo y su partido, mientras que los costes del fracaso de la política gubernamental afectan a los dos partidos que integran la coalición. El cálculo racional del partido en minoría sería el de no cooperar con el partido en el gobierno. El bloqueo institucional entre los órganos Ejecutivo y Legislativo es el resultado más previsible en caso de que el presidente no tenga una mayoría parlamentaria de apoyo al desarrollo de su agenda política (Linz, 1990). Se puede matizar el razonamiento linziano señalando que no todos los partidos en los sistemas presidenciales tienen la expectativa de gobernar a corto plazo. Hay formaciones partidarias que tienen el objetivo de fortalecer su proceso de crecimiento interno, o bien establecer una estrategia de supervivencia política (Lujambio, 2001: 261). Esta fue la posición del FSLN en las negociaciones con el PLC en 1999/2000. En este sentido, cuanto mayor sea la probabilidad de ganar la Presidencia para un partido político, menor será su predisposición para formar una coalición de gobierno con otro partido mayoritario.

La reducción del porcentaje para ganar la elección presidencial en primera vuelta fue un asunto espinoso en las negociaciones con el PLC, no tanto por la confianza de los liberales en obtener la victoria presidencial en 2001, como por las aspiraciones de gobierno que había en el Frente Sandinista. La nueva regla electoral no garantizaba por sí sola el ascenso del FSLN al Ejecutivo, pero despejaba el duro camino impuesto por el umbral del 45% fijado en las reformas constitucionales de 1995, que cerraba completamente el paso del sandinismo al ejercicio de la Presidencia. Su condena a la función de principal partido de la oposición parecía un hecho seguro en la democracia de los 90³³⁸.

Daniel Ortega, estuvieron orientados a bajar el porcentaje, reconociendo que él no podía apuntar más del 40%, porque ha habido una transformación de la sociedad nicaragüense en donde el mensaje sandinista, realmente, no podía recuperar, digamos, los niveles que tuvo en los 80, digamos, sino que ya no era el partido hegemónico (...) sino un partido, sin lugar a dudas, muy importante, (...) como lo habían demostrado la elección del 90, la elección del 96 y la elección del 2000 en todas las cuales él perdió, que no era posible, digamos, seguirse considerando como el partido que encarna las aspiraciones mayoritarias de la nación nicaragüense, como ellos retóricamente insisten, en eso reside el enorme error estratégico en el PLC, y muy concretamente de Arnoldo Alemán (...).

³³⁷ Como observa Luis Carrión de MRS: “(...) Daniel Ortega tuvo siempre una visión estratégica de las reformas, yo creo que Arnoldo Alemán no, Arnoldo Alemán lo que quería era poderse quedar en la Asamblea Nacional como diputado por decreto, para desde ahí continuar, él pensaba controlar a Enrique Bolaños y a su gobierno ¿verdad?”. En realidad, ambos líderes tenían objetivos estratégicos en el momento de negociar los cambios a la Constitución de 2000. Aunque los efectos del Pacto Ortega-Alemán sobre la evolución del sistema político en Nicaragua hayan terminado beneficiando más al líder sandinista como veremos más adelante.

³³⁸ Como sostiene Dionisio Marengo: “(...) el punto de eliminar la segunda vuelta era muy difícil, y, entonces (...) para los liberales era, obviamente, más importante, y (...) al final de la discusión se solucionó el problema, que es la que quedó (...) que dice que era la de reducir el límite de 45% a 35% en la votación, con la condición de que entre el primero y el segundo lugar tuviese más del 5% de diferencia (...), y eso fue, digamos, el logro más grande que hizo el Frente desde el punto de vista electoral, y (...) aunque ahora lo usan como argumento para decir que eso le permitió al Frente ganar, pero, la verdad, es que ese porcentaje le sirve a cualquiera, pues, le sirve al Frente y le puede servir a cualquier otro partido (...) no es correcto, pues, decir que esa una concesión liberal al Frente Sandinista. Es una concesión, digamos, hasta cierto punto, incluso, para más pluralismo, incluso, porque partidos más pequeños pueden optar al poder sin necesidad de tener 45% de los votos (...)”.

El balance crítico sobre la estrategia negociadora del presidente Alemán a la hora de fortalecer el sandinismo en una circunstancia política en que se hallaba sometido a un proceso de reestructuración interna tras la escisión de MRS en 1995, y con un descenso de casi cuatro puntos porcentuales en las elecciones de 1996 respecto de la anterior votación de 1990, tiene detrás la ambición de poder del mandatario liberal y su partido político, el PLC, que aspiraba a gobernar Nicaragua a la manera del partido de Somoza mediante la institucionalización de un bipartidismo exclusivo y excluyente³³⁹. El reparto de los cargos públicos asignados a la cuota de representación sandinista dentro de los poderes del Estado se convierte en un factor de cohesión interna del FSLN, y de refuerzo del liderazgo de Daniel Ortega en su control sobre la estructura partidaria³⁴⁰.

En este contexto, ambos líderes no se comportaban como actores comprometidos con el fortalecimiento del Estado de Derecho, sino como “patrones políticos” de unas reformas que privatizaban lo público gracias a la distribución partidaria del control sobre las instituciones democráticas, rompiendo el equilibrio de los poderes del Estado³⁴¹. En esta línea, el discurso crítico denuncia que el objetivo de las reformas de 2000 no era consolidar institucionalmente un régimen de partidos que negociasen políticamente dentro del cauce racional de la norma jurídica, sino que más bien adaptar el Derecho a los intereses de la política partidaria³⁴².

³³⁹ Y destaca Alfredo César: “(...) vino el gobierno de Arnoldo Alemán y el gravísimo y desafortunado pacto que hizo con Daniel Ortega, en el momento en que Ortega estaba muy débil, en una oposición sumamente débil, porque ya se le había desprendido este grupo importante de disidencia sandinista, y, de hecho, es la votación más baja que ha sacado Ortega en todos sus intentos, sacó 36% del voto, (...) sin embargo, Alemán y su gente pactan con un interés político del partido liberal en el poder, ¿cuál era el interés político?, en lugar de tener un marco democrático pluralista como había dejado la reforma del 95, ellos consideran que hay que forzar (...) a través de la reforma constitucional y leyes subordinadas, un bipartidismo obligado en el país, ellos al estar en el poder y sentirse el partido más grande dentro del segmento no sandinista, entonces, dijeron: “los sandinistas no llegan ni al 40%, quiere decir que el segmento no sandinista es mayor del 60%, nosotros estamos en el poder, ahorita somos el más grande, si forzamos el bipartidismo vamos a estar en el poder por mucho tiempo”. Así lo expresa el constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) con las reformas del año 2000, que es la institucionalización del pacto, que, prácticamente, se induce a volver al sistema bipartito excluyente de dudoso carácter democrático, pero, en fin, se mantiene, pues, en términos formales, por lo menos, el principio del pluralismo político (...)”.

³⁴⁰ Así continúa Gabriel Álvarez: “(...) los dos se garantizaron un poco, Alemán tranquilidad en su gobierno, sin que haya asonadas, ni movimientos en la calle, ni todos los organismos de masas del Frente haciendo ingobernable el asunto como un momento que tuvo que lidiar Doña Violeta, y, por otro lado, Ortega iba a permitir recomponer su base, porque, en realidad, después de la derrota electoral el Frente queda muy golpeado, empieza a verse problemas internos que termina en la división del MRS y otras cosas, a Ortega le permite dedicarse a recomponer este asunto, en un entendimiento, digamos, si no estratégico a largo plazo sí, por lo menos, a mediano plazo, pues, tiene una visión (...)”.

³⁴¹ En este punto, afirma Edmundo Jarquín: “(...) si vos te das cuenta, no hay un cambio en los balances entre los poderes del Estado en aquél momento, hay una composición más colegiada, más numérica de los poderes del Estado para dar cabida a las cuotas, es decir, corresponde más a la lógica de la distribución, en mi opinión, “mafiosa”, de zonas de influencia, que a un cambio, estas últimas reformas no tienen ninguna lógica desde el punto de vista del constitucionalismo clásico, es decir, de un mayor equilibrio en el balance de poderes, de que si mayor fuerza parlamentaria, en absoluto, todo lo que tiene es aumentar los números, que se vuelve colegiada la Contraloría, que se comienzan a inventar nuevas autoridades de servicios y comienzan a distribuirse los empates, esa nuevas autoridades de servicios en todos los casos tienen órganos colegiados de gobierno, siempre para corresponder a la lógica de la distribución de las cuotas (...)”.

³⁴² Como apunta Carlos Arroyo: “(...) no veo yo que haya ese razonamiento de fondo, de (...) vamos a darle estabilidad al país, vamos a hacer un acuerdo, vamos a reformar la Constitución en la lógica de fortalecer las instituciones, en función de modernizar el Estado, eso no, eso no, no, no está pensado de esa manera, pues, o por lo menos yo no lo veo así, y prueba de ello es que la división paritaria que hay en los poderes del Estado, me parece que es una prueba de ello, porque, al fin y al cabo, no estamos hablando de magistrados de magistrados que puedan tener algún tipo de simpatía hacia uno u otro partido, que nos parece que resulta natural, ¿no?, en cualquier país del mundo resultaría algo perfectamente natural, el problema es que estamos hablando de que no son simpatizantes son militantes, ¿verdad?, es decir, activos de sus partidos políticos que van a las actividades políticas de sus respectivos partidos, que reciben instrucciones de sus partidos políticos, y que actúan conforme a esas instrucciones, y que su

El sandinista Dionisio Marengo reconoce el interés recíproco del FSLN y del PLC por articular una representación bipartidista en el seno de las instituciones del Estado a partir del año 2000³⁴³. La gobernabilidad democrática es el principal argumento que utilizan los entrevistados del PLC y el FSLN para justificar el proceso de negociación política de 1999³⁴⁴. La lectura de los objetivos perseguidos por ambos partidos en la firma de los acuerdos que dan lugar a las reformas constitucionales de 2000 advierte la necesidad de obtener “paz social” a cambio de “representación institucional”. Como señala el investigador Carlos Arroyo: “(...) *creo que el propio pacto, y las reformas constitucionales que se derivan de él en el 2000, está cimentado en esa lógica de, diríamos, comprar cierta estabilidad Alemán, por un lado, y el Frente adquirir o recuperar algunos espacios de poder que no tenía, o que no tuvo durante el gobierno de Doña Violeta (...)*”. El razonamiento de base es que para poder gobernar eficazmente hay que hacer algunas concesiones institucionales al adversario político. Desde esta perspectiva comprobamos como la lógica negociadora entre las élites del PLC y el FSLN en 1999/2000 no es muy distinta de la que tenía el gobierno de Violeta Chamorro y la cúpula del sandinismo a inicios de los 90, marcada por la resistencia del Frente a abandonar el “*gobierno desde abajo*” (amenazando desde fuera la estabilidad del sistema político) si no era posible acceder al “*gobierno desde arriba*” (o lo que es lo mismo, *dentro* de las instituciones).

Dionisio Marengo destaca que el principal factor del Pacto Ortega-Alemán fue la necesidad política del Frente Sandinista de participar en la dirección del proceso democrático, y no únicamente en el ejercicio de la presión social desde el extra-radio del sistema político³⁴⁵. El PLC

actuar en el cargo, es decir, está totalmente condicionado por criterios políticos (...)”. La pugna entre ambos partidos es un factor más de ingobernabilidad al polarizar el sistema político y condicionar el funcionamiento de los órganos del Estado al conflicto inter-partidario. Y concluye Carlos Arroyo: “(...) *porque en tanto están conducidas desde una lógica partidaria, el órgano en sí, la institución, no puede considerarse como ese espacio precisamente para resolver ese conflicto, más bien puede ser el foco del conflicto*”. En términos similares, se fundamenta el discurso de la diputada Mónica Baltodano al señalar el argumento de la “*gobernabilidad democrática*” como una excusa formal de la distribución del poder institucional entre los dos partidos mayoritarios: “(...) *Daniel Ortega había venido jugando un rol de presión muy fuerte con los demás gobiernos, y Arnoldo Alemán decidió, bueno, buscar cómo controlar eso, las batallas campales que organizaba Ortega para darla a través de un proceso de negociación, entonces, supuestamente la institucionalidad con la que se escondió todo eso es la de la gobernabilidad, pero, al final, terminó siendo un vulgar reparto de cuotas de poder entre ambas fuerzas, y se centró muchísimo en el tema de las instituciones, ¿verdad?, de las instituciones y de cómo iban a elegirse o nombrarse los cargos dentro de las instituciones (...)*”.

³⁴³ Así lo expone en su discurso: “(...) *porque la transición nicaragüense, hay un interregno ahí del gobierno de la señora Chamorro en donde no hay funcionarios muy políticos, digamos, lo que había era personas que habían venido por otras razones, entonces, el Partido Liberal, que, en ese momento, preside Alemán en ese gobierno, también tenía interés en mover ficha, digamos, en ese juego conformado de acuerdo a los intereses de ambos, los de ellos y los de nosotros, y así se empuja ese capítulo de la reforma, básicamente, para poder tener presencia en los organismos electorales (...) casi el mismo criterio se siguió con lo que es la Corte de Justicia, o sea, un criterio no legal, no una Corte independiente, apartidista, no, todo lo contrario, teníamos que tener presencia partidaria en esos organismos del poder o de instituciones del Estado, como si se tratara de la Asamblea Nacional, obviamente, que eso puede ser catalogado como un error y todo, pero que eso era lo que lo tenían en la cabeza los que discutían sobre ese tema (...)*”.

³⁴⁴ Siguiendo esta línea el Secretario del CSE Roberto Evert observa la necesidad de abrir un cauce institucional a la representación política del Frente Sandinista para evitar los constantes bloqueos a la estabilidad del régimen democrático: “*yo participé en las reformas, ¿verdad?, en las del 2000, en el pacto, en el primer pacto de Arnoldo Alemán y Daniel Ortega, ¿ya?, obviamente, el espíritu de las reformas es, como le digo, por un lado, Arnoldo Alemán, y hablando de algunas interioridades políticas, quería cuidarse de que se le garantizara la gobernabilidad por parte del dirigente del Frente, experto en asonadas y en paralizar el país, obviamente, no garantizaba una gobernabilidad del proyecto liberal, entonces, Arnoldo Alemán vio ahí la oportunidad de garantizarse llegando a un acuerdo político (...)*”.

³⁴⁵ El ex-alcade del FSLN lo expresa en unos términos inspirados en la concepción marxista. : “(...) *mirá, el pacto fue como una necesidad de la sociedad, ¿por qué se hace el pacto?, porque las fuerzas reales no tenían incidencia en la superestructura formal, las cosas se pueden hacer de dos maneras, o damos un golpe de Estado y*

abría la oportunidad de consolidar los enclaves de poder en las estructuras del Estado, que el FSLN había perdido tras la disolución del régimen revolucionario y la derrota en las elecciones del 25 de febrero de 1990. La gobernabilidad democrática sólo era posible si se ideaba una fórmula institucional para “compartir el poder” entre los actores de la transición con garantías jurídicas como las ofrecidas por las reformas de 2000³⁴⁶.

El intercambio estratégico de estabilidad social por poder institucional ha convertido al Frente Sandinista en un actor decisivo de la política nicaragüense, ya que no es posible gobernar “sin” él, pero sí “con” él, bajo un acuerdo de gobernabilidad que está en la percepción de los liberales del PLC cuando realizan el Pacto de 2000, aunque se les reproche la ingenuidad de haber descuidado la vocación hegemónica del FSLN³⁴⁷.

La regresión histórica a fórmulas del pasado que reorientan el proceso constitucional nicaragüense en un sentido no democrático, como es el caso de la réplica de los viejos pactos del somocismo en los acuerdos entre el FSLN y el PLC de 1999/2000, permite integrar en el análisis la variable correspondiente a la cultura política³⁴⁸. Las instituciones democráticas no están

disolvemos el parlamento a la fuerza, o intentamos y entramos por la puerta de hacer todo y de cambiar todo, el Frente tuvo más habilidad que los liberales y se le fue arriba, pues, y dominó, pero eso es igual que en Europa, que en cualquier parte del mundo, el partido que tiene más alianzas, y que tiene más habilidad para crear más adeptos ese es el que domina (...)”. Como señala Close: “(...) a diferencia de los conservadores (en tiempos de Somoza) el Frente ha logrado convertir su pacto en un poder verdadero y no sólo en una fuente de empleo para sus adherentes” (2010: 77).

³⁴⁶ Así lo describe Carlos Fernando Chamorro: “(...) si yo soy un marciano que vengo a Nicaragua y veo y trato de escuchar objetivamente el argumento, llamémosle, de los pactistas, pues, de Alemán y Daniel Ortega, que dicen, bueno, hicimos la reforma del 99-2000, (...) el origen de esas reformas está en lo que Alemán describe como una crisis de gobernabilidad, él dice, para gobernar, y que no me sigan haciendo huelgas, y que no me sigan haciendo barricadas con la fuerza que el Frente tiene, digamos, en las calles, (...) necesito calmarlo, y para calmarlo necesito darle que compartan el poder. El alegato del Frente, ¿cuál era?, el alegato del Frente es: “me quitaron una cuota de representación legítima que yo tenía en el Estado”, porque al producirse en el 94 la crisis interna del Frente, que la mayoría de los diputados se fueron a los renovadores, el Frente dice: “me despojaron de mi representación institucional”. Y no está pensando en la democracia o en el diseño del Estado, está pensando en sus cuotas de poder, (...) y Alemán que entiende muy bien de esos mecanismos, dice: “perfecto, ¿cómo lo hacemos?, bueno, hagamos, ensanchemos los poderes”.

³⁴⁷ Como afirma Carlos Arroyo: “(...) yo no veo, por ejemplo, que las reformas constitucionales del 2000 hayan estado pensadas, es decir, bajo esa lógica, que algunos señalan, de darle estabilidad al país, y que sin eso se cae. Creo que lo que ha habido ha sido una neutralización de la conflictividad social, en tanto el Frente Sandinista desde el 2000 hasta que se convirtió en gobierno, porque, pues, ahora es difícil pensar que haya alguna marcha de maestros, de sindicatos y demás cosas por el estilo, pero, diríamos, que lo que ha habido es una neutralización de la conflictividad social, en tanto el Frente Sandinista a partir del acuerdo con el PLC decide, ¿verdad?, diríamos, cambiar su estrategia, ¿no?, de movilización y de desestabilización social por una estrategia orientada a posicionarse, primero, en los espacios de poder que le dio Alemán, y, luego, de irlos incrementando cada vez más, ¿no?, que es lo que al final ha terminado sucediendo, pero, si bien, uno podría decir, la estabilidad está derivada de esa neutralización de la conflictividad social también es un hecho que eso no ha servido para nada, o ha servido muy poco para darle estabilidad real al país a partir de un acuerdo político de consenso, de interés para todos, y sobre todo de un proceso de fortalecimiento institucional (...)”. Los liberales trataban de obtener garantías a la continuidad de su gobierno, mientras los sandinistas iniciaban la carrera por el control de las instituciones políticas. Como observa Roberto Evert: “(...) lo que le quiero decir es que no es nada novedoso, en Nicaragua desde 1940 hubo tres o cuatro pactos muy interesantes, en los que siempre la oposición iba consiguiendo más espacios políticos que en los pactos pasados, (...) el Partido Conservador es el que hacía el papel de partido opositor acá, y en cada pacto conseguía integrarse más a la institucionalidad del Estado, primero diputados, luego senadores, luego jueces y magistrados en las Cortes, luego cargos en las juntas directivas en los entes gubernamentales, y así fue obteniendo, y llegó un momento hasta que participa en una Junta de Gobierno, en la cual había representantes del Partido Liberal Nacionalista de Somoza y había un representante del Partido Conservador, (...) es decir, en cada pacto el espacio político del sector, conocido como minoritario, iba aprovechando más (...)”.

³⁴⁸ Como indica el diputado de MRS Enrique Sainz: “(...) si tuvieras la oportunidad te invitaría a leer algunas de las reformas constitucionales y de los pactos de la década del 30, de la década del 40 y de la década del 50, y

diseñadas para dirimir las tensiones de la vida pública, sino que ellas mismas son un instrumento del conflicto entre los dos principales partidos en una sucesión de episodios de crisis institucional y pacto político posterior. La reformulación de las condiciones originales del pacto a través del intercambio de nuevos recursos de poder puede resolver la parálisis institucional del órgano en cuestión, hasta un nuevo *impasse* que requiera de una vuelta a la solución en clave partidaria del bloqueo entre los poderes del Estado. La voluntad política de los líderes Ortega y Alemán se convierte en el motor de este fatal engranaje creado por las reformas de 2000³⁴⁹.

La subordinación de la función constitucional de los órganos del Estado a los intereses de los partidos dominantes es soslayada con el argumento de que son los cambios a la Constitución de 1995 los que introducen la regla de la mayoría calificada para la designación de los representantes de los poderes públicos por los diputados de la Asamblea Nacional. Los impulsores de estas reformas aprovecharon la nueva facultad del órgano legislativo para “colocar a sus partidarios en estas instituciones en 1995 y 1996” (Dye, 2004: 21). Este fue el precedente de la distribución de los cargos entre los principales partidos acordada en el Pacto Ortega-Alemán³⁵⁰. El discurso de la diputada del PLC M^a Dolores Alemán reconoce la importancia del criterio de adscripción partidaria para la elección de los funcionarios, pero también advierte de los riesgos de politizar los poderes públicos, aunque sea para garantizar la supervivencia del partido en minoría. La escalada ascendente de su adversario político, el FSLN, tiene su reflejo en el actual control sandinista de las instituciones judiciales y electorales, además de la Contraloría y la Fiscalía General de la República, especialmente, después de la división del liberalismo en 2002³⁵¹.

Los cambios introducidos por las reformas constitucionales de 2000 en la Ley Electoral redujeron la proporcionalidad del sistema nicaragüense, además de restringir la formación de nuevos partidos y eliminar la iniciativa de suscripción popular en los comicios locales³⁵². Con

uno no encuentra ninguna originalidad, y todos obedecen a la misma concepción política, ¿verdad?, algunos dicen cultura política, sino a la misma concepción de lo que es política, bueno, el concepto patrimonial del Estado, (...) eso ha sido, prácticamente, una constante (...). Y añade el ex-presidente Enrique Bolaños: “(...) tenemos una gran desconfianza a la palabra “pacto”, porque siempre llega a un acuerdo, no patriótico, sino de intereses de caudillo, y es tradicional, y eso es lo que nos dice el espejo retrovisor, dice de dónde venimos, más de lo mismo (...)”.

³⁴⁹ En esta línea, destaca Carlos Arroyo: “(...) vos de un partido y yo de un partido, pero (...) no existe esa visión de cuerpo, ¿no?, ese sentido de pertenecer a la misma institución, al final trabajamos en la misma institución pero somos de partidos diferentes, ¿verdad?, y esto funciona en la medida en que (...) las cúpulas de nuestros partidos logran entenderse, entonces, es difícil, (...) es decir, al final los conflictos se resuelven a partir de la negociación entre las cúpulas partidarias, y, entonces, de pronto, los nicaragüenses nos vemos en la triste situación, como decimos, de cruzar los dedos, ¿no?, de pedir para que las cúpulas se entiendan, porque si no se entienden, es decir, esto se vuelve, y, entonces, viene el argumento de aquellos que dicen: “¡ah!, por eso el pacto es necesario para la estabilidad del país””.

³⁵⁰ Como señala la diputada M^a Dolores Alemán del PLC: “(...) y parte de lo que yo les digo a la oposición y a los medios de comunicación es que pueden revisar el actuar en el historial del Partido Liberal, y nosotros hemos sido consistentes con nuestras posiciones y nuestra manera de actuar, mucha gente nos dice: “es que ustedes pactaron con el Frente, porque eligen magistrados, contralores, ...etc.”, en fin, eso se hizo en el 95, y yo como liberal jamás se me va a ocurrir apoyar a alguien con una mentalidad conservadora, porque yo como política quiero que haya más personas que piensen como yo, es decir, o como piensa la institución, y las personas que nosotros proponemos cumplen con todos los puntos que establece la Constitución (...)”.

³⁵¹ Y concluye M^a Dolores Alemán: “(...) también en defensa nuestra es una manera de sobrevivir, y de estar en una posición del partido más fuerte, porque hubo un momento histórico en que nosotros teníamos los suficientes recursos como para hacer unas reformas legales y de hecho a la Constitución, si no es por el presidente Bolaños, en vez de aprovechar estas ventajas, se fue contra el PLC, (...) entonces, ha sido creo yo la respuesta que nosotros hemos encontrado para sobrevivir como partido”.

³⁵² Como destaca Violeta Granera del “Movimiento por Nicaragua”: “fíjate que, ciertamente, una de las barbaridades que hicieron con esas reformas fue que quitaron la suscripción popular, que nosotros teníamos, que había sido un gran avance de la reforma del 95, (...) pero para empezar a pivotar una mayor apertura de la participación, viendo que los partidos políticos también, como en todo el mundo, está en procesos de desgaste, que

esta misma percepción Luís Carrión de MRS evalúa la supresión de las candidaturas populares y el endurecimiento de los criterios para el surgimiento de nuevos partidos que tengan la oportunidad de crecer de manera regular en su cantera de votos, desequilibrando institucionalmente el balance entre gobernabilidad y representación³⁵³.

El discurso crítico tiene una connotación negativa del término “*pacto*”, que pierde todo prestigio democrático por estar vinculado a una tradición histórica de acuerdos entre las élites nicaragüenses, que ha servido a la consolidación de regímenes autoritarios como el somocismo³⁵⁴. Del otro lado, el diputado sandinista José Figueroa resuelve la necesidad de pactar como el único instrumento que ofrece garantías en un modelo institucional democrático, donde los distintos partidos negocian para llegar a acuerdos políticos. La defensa del Pacto Ortega-Alemán como una estrategia de gobernabilidad, frente a la tradición nicaragüense de hacer pactos prebendarios, sirve de excusa a la reivindicación legítima de la normalidad del hábito de pactar en las democracias modernas³⁵⁵.

tienen que reinventarse, pero que mientras tanto tengo que encontrarle salidas a la crisis, ¿no?, y eso lo quitaron de un plumazo, porque obviamente eso no beneficiaba a los pactistas (...)”. El constitucionalista Omar García describe la nueva orientación mayoritaria de los cambios constitucionales de 2000 en el sistema electoral nicaragüense: “*¿qué hace esta ley electoral?, elimina la suscripción popular, la primera cuestión, lo cual quiere decir, ¿sabes qué?, aquí el monopolio del ejercicio de la representación tiene que venir a través de los partidos políticos, los partidos políticos son los que no hay posibilidad de que un ciudadano se organice, se postule, y que gane, ¿no?, si no va con el partido político, no hay posibilidad de ostentar o de complementar una parte del sufragio, como sería el sufragio pasivo, con la posibilidad de optar a un cargo público, entonces, ese es un primer elemento, después de eso, se reconfigura el sistema de distribución de escaños, la traducción de votos en escaños, y se introduce la fórmula de la media mayor (...)*”.

³⁵³ Así lo expone Luís Carrión del siguiente modo: “*(...) además son dos cosas, reduce los espacios de participación popular, porque anteriormente se permitía la participación en lo que son las elecciones municipales de lo que se llamaban candidatos por suscripción popular, que no tenían ningún partido político, se presentaban un número de firmas, si había unas voluntades significativas de un sector de la población podía presentar candidato. Eso se eliminó, ¿verdad?, la ley electoral, pues, es una ley bien restrictiva, (...) está diseñada para dificultar lo más posible el crecimiento de minorías. Es decir, cuando haya crecimiento de las fuerzas que son minoritarias en este momento pero que pueden crecer en el futuro, a través de las reglas sobre la formación de alianzas electorales, de las reglas para perder la personalidad jurídica, que, de todas maneras, son interpretadas arbitrariamente por un Consejo Supremo Electoral que está completamente partidarizado, ¿no?*”.

³⁵⁴ Como observa el constitucionalista Gabriel Álvarez: “*(...) Alemán y Ortega profundizan su alianza, su pacto, que no tiene el mismo sentido que cuando lo juntás con la palabra “Moncloa”, en Nicaragua el pacto es, obviamente, no sólo el acuerdo político, que es lo normal que se ve en las fuerzas políticas y entre fuerzas parlamentarias, los pactos, entiendo yo, en un parlamento, o en un sistema político en general, negociando, acordando, cediendo y pactando, a final de cuentas, en Nicaragua vos sabés bien que la palabra “pacto” tiene un sentido muy peyorativo, sobre todo, si no recuerdo mal a raíz de lo se llamó el “Pacto del Espino Negro”, ¿ya lo has oído hablar?, bueno, el Pacto del Espino Negro se dio en la época de la lucha de Sandino (...)*”. En esta línea, el jurista Alejandro Serrano Caldera advierte de las connotaciones negativas del pacto en la transición política nicaragüense, que lejos de tener un sentido fundacional e incluyente de las distintas fuerzas democráticas ha servido de coartada a la ambición excluyente de fuertes liderazgos partidarios: “*(...) en 1998 (...) se inician las conversaciones de Arnoldo Alemán con Daniel Ortega, orientadas a eso que aquí se le ha llamado, en una forma muy dura, el pacto, ¿verdad?, entonces, aquí, desafortunadamente, la palabra “pacto”, por los contenidos que ha tenido en el pasado reciente, es una palabra completamente devaluada, e inclusive deformada en su intención, o sea, hablando de pacto, habría que hablar del pacto social de Rousseau, con el que se funda la democracia, y una serie de pactos que han permitido que la democracia funcione, por ejemplo, en España, los Pactos de la Moncloa, pues, pero aquí en Nicaragua esa palabra adquirió un contenido, absolutamente, descalificado, todas las circunstancias políticas específicas en que se vio envuelto, ¿no?*”.

³⁵⁵ Y añade en su discurso: “*(...) lo que pasa es que aquí en Nicaragua se ha satanizado la palabra pacto, y, porque en una parte de nuestra historia reciente, hubo, por ejemplo, pactos vergonzosos, ¿no?, para entregar territorios, para aceptar la intervención extranjera, para darle oxígeno y vida indeterminada a la dictadura de Somoza, para eso hicieron pactos estos señores que te estoy mencionando, entonces, a raíz de eso, hablar de pactos es como hablar de Satanás, pero en todas las sociedades civilizadas, y en un país que busca gobernabilidad, que*

Los entrevistados del FSLN y el PLC consideran el pacto como una herramienta necesaria para poder garantizar la estabilidad del régimen político. Así lo expresa de nuevo el diputado José Figueroa: *“mira, en todos los países, en primer lugar, en todos los países que tienen estabilidad política y social hay pactos, hay acuerdos políticos, hay acuerdos de gobernabilidad (...)”*. Del mismo modo, el diputado liberal Francisco Aguirre refiere la importancia de pactar en sistemas bipartidistas consolidados como el de la democracia en Estados Unidos, legitimando la tradición histórica de los pactos políticos en Nicaragua sin hacer distinciones entre los acuerdos cupulares del pasado no democrático y los pactos políticos que se producen bajo la democracia actual. El argumento que justifica el *“pacto”* es el mismo en ambos discursos: el acuerdo político es común a todos los países que tienen instituciones pluralistas y es la base del funcionamiento de la democracia³⁵⁶.

El Pacto Ortega-Alemán sería el producto de la aplicación de la regla general de la democracia: el acuerdo político entre las dos fuerzas mayoritarias con representación en el órgano legislativo³⁵⁷. Con este mismo razonamiento, el diputado del PLC José Pallais defiende el Pacto Ortega-Alemán como un acuerdo legítimo entre las dos formaciones mayoritarias representadas en la Asamblea Nacional, que con sus votos reunieron el consenso político necesario para reformar la Constitución en 2000³⁵⁸. Pero hay que diferenciar entre las negociaciones que se producen dentro del cauce institucional para sacar adelante una agenda de

busca estabilidad política, que busca estabilidad social, el pacto es de lo más común y corriente, ¿ustedes en España no tienen los Pactos de la Moncloa?, ¿verdad?, te puedo mencionar veinte casos (...)”.

³⁵⁶ En los términos del diputado Aguirre del PLC: *“(...) el pacto o lo que llaman aquí el pacto, a mí siempre me llama la atención que hablan de pacto porque en Nicaragua hemos tenido pactos desde la guerra nacional, que fue a mediados del siglo XIX, hasta el presente, y todos los países tienen pactos, los Estados Unidos ahorita están metidos en una tremenda contienda para ver si establecen un sistema de atención médica pública de estilo socialista, y hay una tremenda la pugna ahí, y se están haciendo pactos todos los días, arreglos todos los días (...)”*. Haciendo una defensa de la estrategia política de pactar para llegar a consensos democráticos en los que participen las distintas fuerzas partidarias, se expresa el Magistrado del PLC en la Corte Suprema Iván Escobar Fornos: *“bueno, es decir, en política se vive de convenios, en el juego del sistema parlamentario lo que se quiere es que haya convenios, pues, para que jueguen las minorías, para que jueguen todos los grupos y haya entendimiento (...)”*.

³⁵⁷ Como añade José Figueroa del FSLN: *“(...) lo que ha pasado en Nicaragua es lo que ha pasado en todos los países donde hay democracia, que los partidos políticos que tienen mayor representatividad en el esquema de democracia representativa, que es el que existe hasta ahora, son los que deciden, los que toman acuerdos, y los que le dan impulso a determinadas iniciativas, y los que se juntan para tomar las principales decisiones de Estado, o en materia económica o social, eso es lo que ha pasado aquí (...)”*. El diputado Figueroa señala el origen del pacto como una estrategia de aproximación entre el liberalismo y el sandinismo después de las irregularidades cometidas en el proceso electoral de 1996, que polarizan en dos bloques político-ideológicos el escenario electoral nicaragüense. Y observa el diputado del FSLN: *“(...) la reforma del año 2000, como veníamos saliendo de un proceso eleccionario que se dio en el año 96, donde se profundizaron, enormemente, las desconfianzas (...), entonces, cuando se dan las elecciones, o se van a producir las elecciones del 2001, un poco para subsanar desconfianza, para resarcir heridas que había dejado la campaña electoral es que se produce, se abre todo ese proceso (...)”*.

³⁵⁸ Así lo expone José Pallais en su discurso: *“(...) el pacto no es malo por naturaleza, tampoco, (...) es que eso es necesario, porque, por regla general, las reformas constitucionales requieren de una mayoría calificada, pues, entonces, a no ser que sea un gobierno que sea electo como resultado de una elección avasalladora, pues, que obtiene una mayoría muy importante, siempre se requiere la negociación, pues, y debe ser así, y debe ser así, porque hacer una Constitución o reformar una Constitución para mí es una cuestión muy seria, tiene que haber un consenso, tiene que ser una Constitución que va a regular a todos los ciudadanos de un país, pues, nunca debería ser la imposición de una fuerza sobre otra, la Constitución, yo digo, que es un pacto que se impone entre los ciudadanos, hay mucha gente que dice, pues, que hay pacto social, ¿y cómo nos vamos a regular?, ¿y cómo nos vamos a organizar?, ¿y cómo vamos a administrar nuestras diferencias?, ¿no?”*.

gobierno nacional, de los pactos entre las élites de los partidos como un instrumento para garantizar la continuidad en el poder de los grupos políticos dominantes³⁵⁹.

La denuncia de la estrategia del pacto para favorecer un buen gobierno mediante el acuerdo plural entre las fuerzas políticas en torno al interés nacional señala esto último como una gran falacia, que ha servido de justificación a las transacciones de poder entre las élites a lo largo de la historia del país centroamericano³⁶⁰. El argumento de la utilidad de los pactos para asegurar la estabilidad del régimen político se asienta sobre las dificultades de polarización y violencia que han caracterizado históricamente a la sociedad nicaragüense³⁶¹. El acuerdo entre los grupos dominantes se convierte en la única forma de garantizar la paz mediante la distribución institucional del poder político entre los actores en pugna³⁶². El pacto y su expresión jurídica en el diseño constitucional de los poderes públicos son el único instrumento eficaz para resolver el juego de “suma cero” (ya sea político o militar), que ha marcado el desarrollo político nicaragüense, garantizando a las partes enfrentadas su cuota de representación dentro de la estructura del Estado³⁶³. La necesidad de pactar para resolver un conflicto de intereses en una

³⁵⁹ En este punto, observa Edmundo Jarquín de MRS: “(...) *la negociación y el pacto es la esencia de la democracia, y, sin embargo, en Nicaragua tiene una connotación peyorativa, es decir, cada vez que yo hablo del pacto en el extranjero tengo que explicar por qué es malo, cuando el pacto, la negociación, la transacción es la esencia de la democracia, entonces, esto hay que verlo a la luz de una lectura eminentemente política, y es que los pactos orientados a las reformas constitucionales en Nicaragua siempre, inequívocamente, estuvieron vinculados a abrir espacios al continuismo del caudillo en el poder (...)*”.

³⁶⁰ Como advierte Dora María Téllez de MRS: “(...) *además, aquí pueden firmar todos los papeles que vos querrás, y los puedes leer (...) todos los papeles, la estabilidad nacional es fundamental, la paz es fundamental, la inclusión es fundamental, la democracia es fundamental, la concordia nacional es fundamental, el diálogo y la reconciliación son fundamentales, todo es pura mentira, ¿verdad?, o sea, todo el mundo te firma eso, pero nadie cree en eso, es decir, las élites dominantes nunca han creído en eso, entonces, yo, cuando (...) Dante Caputo aterriza en el aeropuerto y dice que en Nicaragua se puede dar un gran arreglo, una gran conciliación, no sé cuanto, que se pueden dar unos acuerdos nacionales para que el país salga adelante al estilo de los Pactos de la Moncloa, se volvió loco, dije yo, porque él está hablando en la teoría, pero no en la práctica de un país donde te pueden poner cualquier cosa en el papel, incluso, en la Constitución, y no vale nada (...)*”.

³⁶¹ La gobernabilidad se convierte en la coartada ambigua de las transacciones entre los partidos dominantes revestida de legitimidad por la funcionalidad de la figura institucional del “pacto” en el sistema democrático. Como denuncia el investigador Carlos Arroyo: “(...) *al final todo esto termina operando, desde mi punto de vista, como una especie de chantaje social, ¿no?, es decir, un chantaje social en donde el pacto, el acuerdo, es decir, aunque esté sustentado o cimentado en una lógica estrictamente prebendaria y clientelista, se torna necesaria para garantizar la estabilidad del país, ¿verdad?, entonces, me parece que eso resulta bastante perverso, ¿no?*”.

³⁶² Con este mismo discurso sobre el origen histórico de los pactos políticos en Nicaragua, advierte el demócrata-cristiano Arnaldo Zambrana: “(...) *las reformas constitucionales que se dieron después de la guerra nacional en 1856 al 57, eso fue parte de un pacto, que ese es el pacto mejor que ha habido, pues, porque lograron interesar al pueblo de Nicaragua, porque no fue en beneficio ni del General Menéndez ni del General Martínez, sino en beneficio del país, ese es el único pacto benigno, y el otro pacto benigno fue que sin estar en el poder se aliaron contra William Walker el 12 de septiembre del 56, pero todos los pactos que nosotros hacemos referencia y conocemos históricamente, anteceden a una reforma constitucional, donde hay un repartimiento, y esto ¿viene de donde?, viene desde el Acta de Independencia, si usted ve el Acta de Independencia nuestra, primero no es Acta, (...) sino que es una recomendación para que todos los que estaban ahí fueran a sus provincias a que les aseguraran su puesto y volver a Guatemala, ahí no se habla de pueblo, ahí no se habla de qué beneficio va a tener el pueblo, no, no, no, nada, es lo que llamo yo en mi libro: “el repartimiento”*”.

³⁶³ Como añade el constitucionalista Cairo Manuel López: “(...) *la historia de Nicaragua ha transcurrido en una especie de constante histórica entre el pacto, la ruptura con uno de los actores del pacto, el conflicto social que ha llevado al conflicto político, muchas veces a la guerra civil, y, posteriormente, un decidir volver a empezar. Se ve casi desde el momento de la conquista, una de las figuras más importantes de la conquista fue Pedro Arias de Ávila, quien celebra una especie de pacto con Francisco Hernández de Córdoba, otro de los conquistadores, y que termina con la muerte de Francisco Hernández de Córdoba, que además era su yerno, es decir, un pacto para gobernar Nicaragua, pero, posteriormente, se rompe de manera violenta. En la historia moderna de Nicaragua tenemos un pacto que se da en el año de 1937-38, que va a dar como resultado una Constitución, la de 1939, que se va a dar entre el Partido Liberal, Somoza García atravesándola, el Partido Conservador, que eran los dos partidos*”.

sociedad tan polarizada como la nicaragüense es un elemento clave del desarrollo institucional de un país acostumbrado a redefinir constantemente las reglas del juego por un tiempo determinado hasta que la correlación de fuerzas varía, y los nuevos actores diseñan jurídicamente una institucionalidad más ajustada a los intereses dominantes³⁶⁴.

Por tanto, los dos ejes discursivos que definen de modo crítico la estrategia del pacto dentro de la tradición nicaragüense son: por un lado, su condición de acuerdo frente a un conflicto que amenaza la estabilidad política; y, por otro, su carácter excluyente, puesto que los socios del pacto son al mismo tiempo los únicos beneficiarios del control sobre las instituciones del Estado³⁶⁵. Esta lectura pesimista concluye con la ausencia en Nicaragua de un consenso constitucional que permita definir las reglas del juego político en un sentido integrador, ajustándose al procedimiento jurídico del debate parlamentario, como el único cauce que ofrece garantías de representación democrática y transparencia legislativa a los ciudadanos³⁶⁶.

importantes del momento, a través del Dr. Cuadra Pasos, acuerdo de un mínimo sobre el cual, posteriormente, se va a adoptar una Constitución, la de 1939, en ella, entre otras cosas, convienen qué cantidad de miembros va a tener un partido en la Asamblea, en la Corte Suprema de Justicia, y lo que hay es un reparto total del poder, Somoza lo que perseguía era que hubiera Asamblea Nacional Constituyente, a través de un artículo transitorio se quedó un total, con los años anteriores que había estado en la presidencia, de diez años. En 1948 se da otro pacto, que se dan estos mismos actores, que dicta otra Constitución, la del año 48, en 1950 se hace un nuevo pacto político para reformar la Constitución Política bajo nuevas reglas de juego, donde Somoza García acepta la no-reelección presidencial, que se rompe, posteriormente, cuando se altera la Constitución en el año 55, que convino con la muerte de él en el año 56 (...) en estas reformas del año 50 ya se entendía que el partido en el poder, el Partido Liberal, iba a tener dos tercios de la composición de la Asamblea y un tercio el partido de oposición, posteriormente, en la última Constitución del período de los Somoza en el año 74, se hace un pacto entre Anastasio Somoza Debayle, por el Partido Liberal Nacionalista, y el Dr. Fernando Agüero Rochas, por el Partido Conservador, únicamente, va a cambiar no el reparto de los poderes del Estado, sino la proporción, en lugar de ser dos tercios va a un 60%, y en lugar de ser un tercio para el partido de oposición sube de un tercio al 40%, pero siempre funcionaron pactos políticos con un carácter de repartición de cargos públicos, lo que refuerza el poder de los caudillos, puesto que ellos son los que prebendariamente disponen quien va a un cargo y quien va a otro”.

³⁶⁴ Así lo observa el constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) el pactar en la historia es crisis, se crea una crisis de poderes y de división, etc., y luego viene, en consecuencia, un pacto, que produce una estabilidad por un tiempo, luego viene otra crisis, y se vuelve a pactar las cosas posteriores, que se van metiendo en el saco de la crisis, ¿verdad?, un disidente, otro disidente, otro disidente, de un lado y del otro, ¿verdad?, entonces, se van metiendo, últimamente, se le han cambiado ya los nombres y se le ha puesto “combo”, se crean ya tantas cosas que, entonces, uno llega con su oferta y vos llegás con la tuya, entonces, nos volvemos a arreglar y seguimos caminando, efectivamente (...)”.

³⁶⁵ Y destaca Gabriel Álvarez: “(...) Nicaragua funcionó a través de las “paralelas históricas”, (...) se les llamaba al sistema de partidos compuesto por dos partidos, los liberales y los conservadores, entonces, los liberales y los conservadores excluyeron a todos los demás partidos, los conservadores se aseguraron (...) la tajada del pastel institucionalmente establecido acordado con los liberales en la dictadura somocista de cuarenta y pico de años, dejaba que los conservadores fueran un tercio de los poderes del Estado, (...) entonces, cada vez que había (...) una crisis política los líderes conservadores y los líderes somocistas se ponían de acuerdo, reformaban la Constitución para tal vez poder permitirle a alguien la elección, (...) para poder apaciguar las críticas y las demandas sociales, entonces, el pueblo dice, ¡ah!, ¿ves?, eso es un pacto, el Pacto del Espino Negro, el Pacto de Somoza con Cuadra Pasos, el Pacto Agüero-Somoza, que es otro líder conservador importante, el llamado Pacto Kupia-Kumi, entonces, el “pacto” en Nicaragua no es un acuerdo político, ¿verdad?, para tratar de resolver problemas nacionales, sino que es el acuerdo político que se da entre dos élites muy excluyentes para satisfacer sus necesidades, sus intereses más inmediatos y espurios, la verdad es que a eso me refiero cuando hablo de pacto, pues, yo y los nicaragüenses en general (...)”.

³⁶⁶ Así lo expresa de nuevo Gabriel Álvarez: “(...) los pactos han sustituido los consensos, ¿verdad?, no hemos tenido en la historia de Nicaragua, creo yo, una Constitución que sea el producto de un consenso social, cuando digo consenso, lo aplico no sólo al consenso de los actores políticos, es decir, que las distintas maneras de expresión, de organización, los canales institucionales, formales o no tan formales, en donde sepamos los nicaragüenses qué se está aprobando, y luego se aprobó una Constitución con la cual estamos más o menos de acuerdo una gran mayoría, que se plasma, se consagra formalmente en sede parlamentaria, eso no ha existido, y yo casi me atrevería a decir que nunca, y sí ha sido sustituido por pactos de élites que no piensan más que en sus bolsillos, es decir, o en el poder político”.

Hay otro factor adicional que interviene en el origen del Pacto Ortega-Alemán: la inexistencia de estructuras democráticas en el seno de los partidos nicaragüenses. Ambas formaciones políticas, el FSLN y el PLC, estaban sujetas a un modelo organizativo de autoridad vertical impuesta por sus líderes, que habían negociado en el nivel de la cúpula para luego trasladar el contenido de sus acuerdos a los diputados representados en la Asamblea Nacional³⁶⁷. Las reformas a la Constitución tanto en 1995 como en 2000, aunque con desiguales efectos sobre la democracia nicaragüense, se realizaron bajo el cálculo de prospectiva de los siguientes comicios generales con objeto de mantener la correlación de fuerzas ya existente. Los dos procesos se efectuaron pensando en *quiénes* iban a ser los beneficiarios de las normas revisadas en la próxima convocatoria electoral. La Constitución se convierte así en un instrumento del juego inter-partidario, un recurso importantísimo que permite consolidar jurídicamente las reglas del sistema político, privilegiando la competencia entre los partidos mayoritarios para obtener cuotas de poder dentro de un modelo bipartidista que reducía el pluralismo político en Nicaragua³⁶⁸.

3.3.4. ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS DEL PACTO?

El discurso sobre los *efectos* del Pacto Ortega-Alemán muestra el deterioro generado por la distribución de los espacios de representación institucional entre los sandinistas del FSLN y los liberales del PLC. Su consecuencia más directa ha sido la partidarización de los órganos del Estado, cuyo funcionamiento ha estado sometido a los vaivenes del conflicto político que antes sólo tenía lugar en la Asamblea Nacional³⁶⁹. El Pacto Ortega-Alemán ha reducido la *accountability* en todas las ramas del gobierno, convirtiendo a las instituciones no alineadas con alguno de los dos partidos mayoritarios (el FSLN o el PLC) en “baluartes partidarios” (Close, 2010: 79). La influencia de los partidos en la designación de los altos cargos de la Administración Pública tiene un impacto negativo sobre la democracia al reducir la libertad de actuación de los poderes del Estado en favor de los intereses de las cúpulas partidarias. “Si el partido es quien designa y nombra, directa o indirectamente, a los máximos responsables del poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial no hay independencia en la composición de estos poderes, y, consecuentemente, tampoco puede haber autonomía en su funcionamiento” (Soriano, 1999: 272).

La ruptura del principio de independencia de poderes se ha prolongado en el tiempo, debido a la gravitación del Pacto Ortega-Alemán sobre la vida pública nicaragüense, y su posterior

³⁶⁷ Y continúa Gabriel Álvarez: “(...) *la poca o ninguna democratización interna de los partidos, la falta de legislación adecuada, además, como te digo de los problemas personales de los líderes que presentaban, y además de como una reacción a la reforma del 95, que había sido más bien hecha desde una visión de partidos pequeños un poco más modernos, un poco más, no importa si de derechas o de izquierdas, pero más progresistas y con más claridad de lo que es una andadura hacia un modelo democrático, entonces, éstos en el 2000 vinieron y se repartieron, ves aquí no hay historias de pluralismo real (...)*”.

³⁶⁸ Como señala Alfredo César: “(...) *en una democracia está bien que el gobierno se entienda con la oposición, pero para temas de interés nacional, para avanzar el país, no para avanzar su agenda partidista en detrimento de las demás fuerzas políticas existentes, que es lo que significan las reformas del 2000: bipartidismo*”.

³⁶⁹ Así lo expresa el director de IPADE Mauricio Zúñiga: “*lo grave de este pacto y de esta partidarización de todos los poderes del Estado es que se abandonó la estructura clásica de la visión de un Estado de Derecho donde el pluralismo se expresa, pues, obviamente, en la Asamblea Nacional, pero no trasciende a aquellos órganos donde por su ámbito de acción tienen que ejercer la jurisdicción, o decidir sobre lo tuyo y lo mío, y donde se requiere, fundamentalmente, imparcialidad para el ejercicio de la función como es la magistratura judicial o la magistratura electoral. Esto vino a deformar totalmente los poderes del Estado y a ir eliminando poco a poco la efectiva división de poderes, sobre todo cuando hay un mecanismo electoral, que por su diseño beneficia a los partidos más votados y castiga a los partidos menos votados*”.

reformulación durante el gobierno de Enrique Bolaños (2002-2007)³⁷⁰. La composición interna de los poderes públicos como un espejo de la representación de los partidos dominantes en la cámara legislativa es producto de la negociación extra-institucional de las decisiones judiciales, electorales, y de otros órganos como la Contraloría General o la Fiscalía General de la República, cuya actividad deja de ser neutral para ser otro elemento más de la política de partidos³⁷¹.

Sin embargo, los entrevistados del FSLN y el PLC justifican la designación política de los funcionarios como un rasgo típico de las democracias más consolidadas, donde la adscripción partidaria de los representantes elegidos por la elite gobernante es una consecuencia natural de la búsqueda de una mayor afinidad entre los titulares de los cargos y la orientación política de quienes detentan el poder en ese momento³⁷². De nuevo, la comparación con la democracia presidencial de Estados Unidos, donde republicanos y demócratas se distribuyen la representación en las instituciones de gobierno, constituye uno de los principales argumentos del discurso en favor del Pacto Ortega-Alemán y las reformas constitucionales de 2000. El pacto es un instrumento para garantizar el éxito del proyecto político afín a cada uno de los partidos en liza. En Nicaragua, el juego de “suma-cero” entre los partidos que monopolizan la competencia es tan duro que la posición de cada formación sobre el control de las instituciones es un factor clave para definir la correlación de fuerzas en cada momento. Hay una concepción pragmática sobre la función y el modo de actuar de los partidos, que se reduce a la simple visión de unos actores que pelean por su propia supervivencia en el contexto de la lucha por el poder³⁷³.

³⁷⁰ Como sostiene Manuel Aráuz: “(...) desde el 2000 hasta esta fecha ese pacto continúa vivo, y se revitaliza en cada crisis, cada crisis nacional da lugar a un resurgir del pacto, a una aplicación de ese procedimiento, entonces, te decía yo que la reforma del 2000 fue la más dura, porque significó el asalto de las instituciones del Estado por parte de los partidos políticos, significó la politización de las instituciones (...), el acuerdo político se trasladó a las instituciones, y las instituciones, entonces, comenzaron a resolver los asuntos públicos en base a los acuerdos políticos, es por eso que las reformas del 2000 fueron, para el ámbito del fortalecimiento democrático y el fortalecimiento de las instituciones, un tiro casi mortal, y eso es lo que hemos venido viendo ahora”. Se consolida la estrategia “pactista” como método de negociación política entre el FSLN y el PLC para garantizar su propia supervivencia, en tanto que actores hegemónicos del sistema político nicaragüense. Como indica Carlos Fernando Chamorro: “(...) yo insisto en que lo que yo veo más complicado es el efecto institucional, estructural permanente, que vamos a heredar como resultado del pacto que hizo Ortega con Alemán, pues, o sea, eso es una maquinaria que se ha autoalimentado, y que ha crecido desmesuradamente, eso no va a ser fácil desmontarlo, y, por lo tanto, hay que hacer concesiones, hay que hacer las cosas con gradualidad, porque hasta ahí no llega mi imaginación, de cómo se va a deshacer eso, lo que sí estoy claro es que no se deshace con una tijera que corte un nudo, ¿verdad?, es mucho más complicado (...)”.

³⁷¹ Así lo señala Eduardo Enríquez: “(...) lo que se va a elegir en los otros poderes del Estado va a ser un reflejo del Ejecutivo y la oposición (...) todos los poderes del Estado pasan a ser, que antes eran bastante independientes, pasan a ser ahora apéndices de los partidos políticos, porque todos somos o sandinistas o liberales”.

³⁷² Como destaca el diputado del PLC José Pallais: “(...) yo diría que eso es parcialmente cierto, (...) en el sentido de que se incrementaron el número de miembros, pues, de las diferentes élites y directores de algunos organismos e instituciones del Estado, ¿no?, y que, sí, este incremento, lógicamente, alentó el reparto, y permitió, ¿verdad?, que los partidos más fuertes buscaran el equilibrio o la distribución de estos cargos, pero yo diría hasta ahí, en el sentido de que hay más cargos, pues, hay más que repartir, pero, bueno, porque no creo que el hecho de que los partidos políticos lleven, sean más o sean menos, los miembros de un órgano colegiado deben de abstenerse de impulsar a las personas que son afines a sus principios, a sus valores y a su ideología, para mí esa es la constante en todos los países democráticos del mundo (...)”.

³⁷³ Y añade el diputado liberal José Pallais: “(...) en los mismos Estados Unidos, pues, la Corte Suprema de Justicia cada presidente, si tiene la mayoría, o aunque no la tenga, a través del peso que tenga la presidencia de la República, trata de llevar a la Corte a personas, pues, afines a la ideología de su partido, entonces, aquí la discusión ha ido pervirtiendo esa lógica, en el sentido de que todo ha sido, pues, motivado por constituir un pacto en el que hay una distribución que no escapa de la dinámica de todos los demás países, como te decía, los partidos se crean y se constituyen para tomar el poder, bueno, y para poder influenciar un modelo de sociedad que los miembros del partido es la que proclaman y asumen, y quieren trasladar, y quieren que irradie, pues, todos los

Las reformas de 2000 no han creado mecanismos de control legislativo que hagan más efectivos los avances en el equilibrio de poderes del régimen presidencial nicaragüense³⁷⁴. El fortalecimiento jurídico de las atribuciones de la Asamblea Nacional no se ha traducido en un mejor balance de los poderes del Estado. La raíz del problema no está tanto en la insuficiencia de las reformas constitucionales, como en el funcionamiento del marco institucional en el que los actores políticos toman sus decisiones y desarrollan sus estrategias de acción³⁷⁵.

Hasta 2006, el FSLN y el PLC polarizaron la arena política, compitiendo por los enclaves institucionales a través del control sobre los nombramientos públicos dentro de la Asamblea Nacional. Sin el acuerdo de los dos partidos mayoritarios no era posible alcanzar el umbral de votos necesario para adoptar las decisiones en el órgano legislativo. El Magistrado del CSE René Herrera, miembro de la comisión negociadora del Pacto Ortega-Alemán en representación del PLC, defiende con rotundidad la necesidad de pactar para gobernar en un contexto de alta polarización entre dos formaciones adversarias³⁷⁶.

El bipartidismo FSLN-PLC ha contribuido a la ruptura del marco de convivencia democrática entre quienes tienen el poder “a través” de las instituciones y quienes han quedado

aspectos de la vida de la sociedad, pues, no veo yo que los partidos políticos se crean para servir de puentes para que otros asuman el poder, eso ya sería suicida para los partidos políticos, y no durarían entregándole el poder a otro, que pareciera muy inocente o muy imparcial, porque a la vuelta de la esquina lo que está es permitiendo que ese se organice y te sustituya a vos como partido político, ¿no? (...)

³⁷⁴ En su discurso continúa el diputado liberal José Pallais: “(...) aquí el parlamento se siguió viendo como la institución donde se legisla, donde se hacen las leyes, perdiendo la visión más importante que para mí nace desde el mismo conflicto con Juan sin Tierra, donde el parlamento legisla pero también controla, y que es más importante el controlar que el legislar mismo, (...) entonces, eso aquí no se hizo, no se ha hecho, pues, creo que es una carencia que tiene que completarse, ojala, en el futuro para consolidar lo que ya está, pues, todo eso es un criterio, pero que para continuar avanzando en las decisiones ya adoptadas hay consolidar lo que ya tenés, tendrías que fortalecer todo lo que es la capacidad de control del parlamento, ¿no?”

³⁷⁵ Y afirma seguidamente el diputado Pallais: “(...) yo llego a aceptar eso, pues, (...) el problema de la numeración, lógicamente, fue un incentivo para un entendimiento, y lo crearon como un incentivo, pues, para repartirse, pero también yo creo que hay otro problema, en ese proceso de semi-parlamentarización, al parlamento no se le dieron las garras, ¿verdad?, yo soy el primero en decir que no se fortaleció el control político de las actividades del Ejecutivo, ni se entró ni siquiera a soñar con introducir el control político para los otros poderes del Estado en el parlamento, por ejemplo, lo más sencillo y lo más normal, pues, la supervisión presupuestaria, (...) aquí no hay en el parlamento una comisión de seguimiento posteriores del gasto, hay una pequeña oficinita que recibe las informaciones que da el Ministerio de Hacienda, bueno, entonces, ese avance es más formal que sustantivo, que de fondo, se trasladaron facultades, se compartieron facultades, pero sin dotar al parlamento de aquellos mecanismos que hicieran realidad, que hicieran aplicable el balance de poder, que es normal en los regímenes parlamentarios, ¿no? (...)”

³⁷⁶ Así lo expresa René Herrera en su discurso: “(...) yo quisiera que el país fuera así de la noche a la mañana, hoy, ahora, aquí, y ya, no lo veo, a menos que derroquen al sandinismo, y vuelvan a empezar, y pongan leyes de otra manera, y eso yo lo veo estúpido, que la única forma de institucionalizar un país es ponerse de acuerdo, buscar el consenso, y si cada vez que logras el consenso te atacan, porque dicen que eso es pacto, entonces, ya alguien está metiéndole ruido a la fiesta, porque el pacto es la única manera civilizada de poder llevar a un país a las instituciones, ¿por qué?, porque las reglas en el pacto están consensuadas entre las reglas políticas, pero viene un sector importante y te dice: “no, pacto no”, y, entonces, ¿cómo?, ¿cómo?, si yo un partido político, tengo el 80%, el 70% o el 60%, y el otro el 40%, y ambos ponemos a las personas en el poder, pues, eso es lo normal, ahora, que es que esas personas no deberían ser esas, deberíamos ser nosotros, que no estamos en los partidos, la política, porque los partidos van a poner a alguien fuera del partido, yo no he visto que se elija en los países europeos ministros, o a alguien que no es parlamentario, es decir, y los que están en el Parlamento son producto de los partidos, si tu partido gana un porcentaje en las elecciones y hace alianza para que le formen gobierno, lo normal es que ese va a ser el ministro, no va a ser un Perico de los Palotes de la esquina, podrán invitar técnicos o podrán invitar científicos, gente que no tiene que ver con los partidos para labores no políticas, pero la política la hacemos los políticos, no tienen por qué hacerla otros, ¿por qué yo voy a ir a recoger a la Fulana o al Fulano de las organizaciones esas para que sea miembro de los poderes del Estado?, ¿cómo nombran ustedes en Europa a los ministros?”

“al margen de” ellas³⁷⁷. Ya he señalado que la base clientelar del Estado nicaragüense a la hora de distribuir el empleo público³⁷⁸, según criterios de lealtad política, refuerza el liderazgo de las cúpulas del FSLN y el PLC. La permanencia de la estrategia “*pactista*” no sólo es una consecuencia de la irreversibilidad de un acuerdo político traducido en las normas constitucionales de 2000, sino en la necesidad que tienen ambos líderes, sometidos a una interdependencia recíproca, de contar con el favor del otro para mantener el peso político-institucional de cada partido dentro de los órganos del Estado. En este sentido, cada socio firmante del pacto confiaba en su estrategia para convertirse en el partido dominante en el sistema político nicaragüense (Close, 2010)³⁷⁹.

³⁷⁷ Como advierte Gabriel Álvarez: “(...) un incremento cuantitativo de los órganos de los supremos poderes del Estado, y otros órganos de relevancia constitucional, a fin de que el FSLN y el PLC puedan manejar paritariamente estos órganos, y a través de estos órganos o poderes, pues, controlar la vida política e institucional del país hasta niveles bastante perniciosos para un Estado democrático, (...) por tanto, los magistrados del Consejo Supremo Electoral, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los contralores del Consejo General de la República, el Ministerio Público, etc., obedecen, obedecen así, literalmente, aunque se escucha muy fuerte y sin tapujos, además no se ruborizan mucho, ni es que lo pretendan disimular (...) no, no, no, sin mayores problemas, (...) públicamente, (...) queda claro que la función que juegan en las instituciones que integran, y las instituciones en el sistema político es la legitimación de un sistema político francamente excluyente y que cada vez puede estarse saliendo de la mano para los mismos que han diseñado este modelo, en la medida en que no han garantizado ni mucho menos (...) la gobernabilidad, la estabilidad y el consenso y la paz y el desarrollo eso no se ve (...)”.

³⁷⁸ La lógica del “reparto institucional” ha estado también en la base de los pactos entre el partido liberal y el partido conservador durante el régimen somocista. La determinación de los cargos asignados a cada partido dentro de la Administración Pública era de carácter fijo, mientras que en el Pacto Ortega-Alemán la cuota de empleos afines al liberalismo o al sandinismo ha dependido de los recursos financieros, político-institucionales, y de cohesión partidaria, que han acumulado el FSLN y el PLC desde la formulación inicial del pacto hasta la actualidad. Como aclara Rafael Córdova del Partido Conservador: “la mayoría liberal, y esa fue la idea de ellos, pero es que con Daniel Ortega se les topó el mandado, entonces, era un partido con una mayor agilidad, fortaleza, cohesión, pequeño pero muy fuerte, y con bastantes recursos, al comienzo medio funcionó, pero en cuanto apareció Chávez y todo esto, el dinero que empezó a correr y todo lo demás desequilibró la balanza de poder a como estaba, no tenía Daniel qué repartir, a ver ¿cómo sos caudillo? Arnoldo le estaba dando un tercio, igual que los conservadores, un tercio del poder, entonces, y, probablemente, ahí, un montón de cosas que no se dicen en el pacto sólo sale a la luz pública que los magistrados son nueve, seis son de uno y tres del otro, pero no se miran los 500 empleos de 2000 córdobas, los 2000 empleos de 5000 córdobas, que es el Estado, que le das al contrario para que nombre a su gente, y el Partido Conservador y Somoza, eso lo dejaron, por cada tres empleados públicos, desde el que limpia, el que está en la puerta, el celador, la secretaria, de cada tres empleados dos son liberales y otro es conservador”.

³⁷⁹ Así lo expresa de nuevo el constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) Alemán, como vos dices, mantiene mucho poder, mucha influencia, pero incomparablemente menor que la de Ortega, sin lugar a dudas, e, incluso, incomparablemente menor a la de él mismo hace unos años, ya tiene una escisión importante, Montealegre tiene la mitad del liberalismo, la fuerza de Alemán ahorita es Daniel Ortega, el principal factor que le permite a Alemán ser un interlocutor y un actor importante en política en Nicaragua es Ortega, y cuando Ortega le quite su apoyo se acabó Alemán, ¿por qué?, porque la fuerza de Alemán son sus ocho magistrados de la Corte, sus cinco magistrados del Consejo, bueno, la mitad de contralores, la mitad de magistrados, la mitad de esto y sus diputados, ahí es donde Ortega tiene que negociar con él (...), pero además para mantener la red clientelar en las bases liberales, en las estructuras liberales, que son las que reciben de su jefe estas migajas, estas cositas, Daniel Ortega le mantiene ciento y pico, doscientos cargos dentro del Ejecutivo al liberalismo, las da a Arnoldo Alemán y Arnoldo las distribuye y las maneja, y luego quita las comisiones correspondientes, por lo tanto, el día en que se rompa el pacto, y el día en que Alemán se las tenga que ver sin Daniel, y Daniel se las tenga que ver sin Alemán, los dos se friegan, porque Ortega no tiene la mitad del electorado como el que tiene Chávez, o Evo, el electorado de Daniel es relativamente bajo, y su fuerza es que sus magistrados junto con los magistrados de Arnoldo hacen las cuentas que les corresponden, (...) y eligen a los magistrados que a ellos les interesan (...) entonces, es un poder el de ambos, los dos son los elementos de poder más importantes para el otro, ambos viven por el otro, y por eso es que no pueden romperlo, (...) pero es imposible, pues, es difícil”. Con estos mismos argumentos se expresa el diputado Enrique Sainz: “(...) pero es curioso, ¿verdad?, a pesar de todo el deterioro de Alemán, no por su liderazgo, sino que, por ser espejo de Ortega, sigue emanando su poder del control personal que tiene de los magistrados, de las personas que están en las instituciones, y Ortega necesita a Alemán para poder desarrollar su proyecto, y Alemán ahora medra de su relación con Ortega para poder mantenerse como un actor político”.

La organización del Estado en Nicaragua no diferencia la periodicidad *política* de los gobiernos de la continuidad *administrativa* de la función pública. Este es un rasgo de modernidad burocrática que ha estado ausente de una herencia institucional más próxima al modelo de Estado patrimonial. Los recursos del Estado, en especial, la asignación de los empleos públicos³⁸⁰, se convierten en instrumentos de consolidación de liderazgos políticos de signo caudillista³⁸¹. Esta concepción clientelar de la política está ligada a la tradición histórica del desarrollo político nicaragüense, que aparece en las entrevistas cualitativas como una forma recurrente de acudir al pasado para explicar el presente³⁸².

En un sistema electoral de tendencia mayoritaria que dificulta la composición multipartidista del órgano legislativo, como sucedió en las elecciones de 1990, la estructura del sistema político está fuertemente articulada por unas reglas de juego diseñadas por los actores dominantes, que difícilmente van a acceder voluntariamente a perder el control acumulado sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas³⁸³.

³⁸⁰ En este punto, observa el periodista Eduardo Enriquez: “(...) el problema es que podría ser, incluso, un buen mecanismo, si la lógica no fuese lo que también yo en mis artículos, en mi columna que tengo los sábados, he llamado, desgraciadamente, por la calidad de las personas que han resultado electas, “yo te elijo a tus zánganos, y tú me eliges a mis zánganos”, entonces, porque, desgraciadamente, la calidad de las personas ha sido muy, muy, muy mala, ha dejado mucho que desear en todos los poderes del Estado (...)”.

³⁸¹ Así lo advierte la diputada liberal María Eugenia Sequeira: “(...) es muy difícil, el problema aquí es ese, precisamente, que, ¿cómo te diría?, está tan repartido esto entre el PLC y el Frente, que es lo que les permite a ellos hacer las barbaridades que se hacen, una Asamblea Nacional donde haya interés por criterios políticos no sumisos a estas personas puede mantener un equilibrio y garantizar un poco la institucionalidad, ahora, lógicamente, esto es un proceso, te hablo de educación, de cultura, de transformaciones de principios, de visión, de valores (...)”.

³⁸² En los términos referidos por Mauricio Zúñiga: “(...) el peso de la cultura política caudillista tradicional y clientelista ha estado pesando en la historia de nuestra nación, y también ha pesado, yo diría, en la no separación del Estado del gobierno, como usted conoce, en la gran mayoría de los países de América Latina, el diseño constitucional de corte napoleónico en muchos países separó claramente lo que es el Estado, en su versión weberiana, por decirlo así, ¿no?, basado en el servicio público, en la carrera profesional, en el prestigio del funcionario, del gobierno que es transitorio, sin embargo, a Nicaragua, como a otros muchos países, esta separación no llegó al orden constitucional, (...) de tal manera que el caudillismo y la lucha por el poder a través del mecanismo electoral, que se ha venido afianzando, ha terminado en una suerte de pacto entre los dos actores políticos más votados, en el cual el Estado es visto como un Estado-botín, y en cada elección (...) hay un proceso de acomodo y reacomodo de poder, y pugnas por las cuotas de poder en los aparatos y en los poderes del Estado, lo que ha conducido a un proceso de partidización de la Administración Pública, en la cual el equilibrio y la división de poderes ha sido anulada, y los mecanismos de peso y contrapeso han desaparecido (...)”. La institución del “cabildo” en el período colonial inauguró una práctica política asentada en la distribución de prebendas económicas como factor de consolidación de los liderazgos locales. Como apunta el demócrata-cristiano Arnaldo Zambrana: “(...) la cultura del cabildo donde el jefe de provincia era el que tenía el poder económico, y aunque los demás tuvieran, digamos, un poder legal, el que ponía la plata era el que le ponía las condiciones a éstos, entonces, los miembros del Cabildo votaban de acuerdo a los intereses que tenía el que manejaba el dinero, ¿y qué diferencia hay entre eso y la Asamblea Legislativa en Nicaragua?, pues ninguna, porque hay una sumisión psicológica y económica al caudillo”.

³⁸³ Así lo expresa el Magistrado Herrera desde su posición como negociador del PLC de las reformas constitucionales de 2000: “(...) la tarea principal política es que esa mayoría que queda (...) se divida, es una tarea, propiamente, de (...) organización política, de imaginación, de talento, de inteligencia política, maldad política, todo lo que usted quiera, de manera que aquí la idea de mayorías-minorías sea una idea un poco simple, (...) una fuerza para poder reformar la Constitución, nunca en la realidad, aún el partido sandinista, ganando la presidencia con el 40% o el partido liberal, ganándola con el 60%, ninguno de los dos tiene los cincuenta y seis diputados, es decir, ni unida la oposición logra quitarle el 40% al Frente, ni teniendo el 40% el Frente logra mantener unido al 60%, es decir, lo divide, por los mecanismos que todos podemos imaginarnos, de manera que la reforma como tal, que es una suma de votos se debate de una manera diferente, se debate en el contenido, es decir, se debate, políticamente, sentados en la mesa, sobre hasta dónde estoy dispuesto a ceder de lo que la Constitución del 87 me dejo a mí, como, en ese momento, partido y gobierno triunfante revolucionario, etc., cuánto le puedo dar, cuánto me puede quitar a la oposición, ¿verdad?, y, a su vez, la oposición cuánto le puede arrancar a los votos del Frente, si

Actualmente, Arnoldo Alemán es el socio minoritario, mientras que Daniel Ortega tiene una posición ventajosa como nuevo titular del Ejecutivo desde 2007. La diputada M^a Eugenia Sequeira del grupo “*Vamos con Eduardo*” aclara: “*pero no solo socio minoritario, sino que hasta rehén del Frente Sandinista, pues, de Daniel Ortega*”. Se ha producido una alteración de la inicial correlación de fuerzas favorable al PLC después de la caída del ex-presidente Alemán en las amenazas procesales de Daniel Ortega, unida al cuestionamiento del primero entre las filas más críticas de su partido por los delitos de corrupción, y el pago de cuotas cada más altas al sandinismo para obtener su libertad³⁸⁴. Las instituciones del Poder Judicial están controladas en su mayor medida por jueces afines al sandinismo, y esto ha obligado al líder del PLC a rendirse a las exigencias de Ortega a la hora de maximizar los intereses del FSLN en la composición interna de los poderes públicos³⁸⁵.

Los peones de este tablero de ajedrez en que consisten las instituciones del sistema político en Nicaragua desde las reformas de 2000 corresponden al FSLN o al PLC, según una paridad en las cuotas de representación, que, en su origen, estaba en torno al 60% para los liberales y el 40% para los sandinistas. Las negociaciones de 1999-2000 constituyen la primera apuesta de los jugadores que marcará el rumbo posterior de los reajustes políticos entre ambos partidos dominantes³⁸⁶.

En las siguientes jugadas, el predominio del FSLN sobre el PLC se ha basado en la estrategia sandinista de ampliar sus operadores dentro de los órganos del Estado mediante la coacción

son cincuenta y seis, y el otro tiene su 40% o su 38%, obviamente, no hay manera de lograr una negociación por vía de números, se necesita por vía de distribución de poderes, y el tuyo y el mío ahí es una negociación entre partidos, y entre partidos entre liderazgos muy visibles, muy fuertes, el caso de Daniel Ortega y el caso de Arnoldo Alemán (...)”.

³⁸⁴ Como describe la periodista Sofía Montenegro: “*(...) uno de los socios del pacto que es Alemán, cayó, es decir, al salir del poder que el presidente Bolaños le comienza, entonces, el juicio, y entonces se convierte en la parte debilitada del pacto, ¿no?, y a través de esa situación de desventaja en la que queda Alemán, Daniel Ortega le arranca cada vez más y más y más concesiones, ¿verdad?, que es lo que explica ahora por qué prácticamente Daniel controla todas las instituciones, y porque tiene de rehén al socio minoritario, ¿verdad?. Alemán comenzó siendo socio mayoritario del pacto, a la salida del poder se convierte en socio minoritario. (...) lo único que ganaba era que Alemán no regresara a la cárcel, o sea, que con esas concesiones ha comprado su libertad. Pero vive siendo chantajeado eternamente por Daniel Ortega, ¿no?, entonces, le ha ido entregando todo con tal de que no lo echen preso, ni lo lleven a juicio, y Daniel le ha logrado sacar, no le ha dado sobreseimiento, porque tiene no se cuantas causas pendientes, entonces, él es el “Prisionero de Zenda”, ¿verdad?, de Daniel Ortega, lo tiene de rehén, y de paso tiene de rehén a los liberales, que es lo que explica también el fraccionamiento de los distintos grupos de liberales que han intentado desasirse, sacudirse del peso de Alemán y, obviamente, les ha resultado difícil, porque el control sobre el PLC no lo tiene únicamente Alemán, lo tiene el Frente Sandinista, ¿verdad?, porque en esos juicios donde se podría ir Alemán se iría un montón de gente que está alrededor de él*”.

³⁸⁵ Como señala el periodista Eduardo Enríquez: “*(...) esto es algo que (...) es como un interruptor de electricidad, de luz, se apaga y se enciende dependiendo de las necesidades de ambos, en este momento, (...) yo creo que, en este momento, como le decía, Daniel Ortega no tiene interés en continuar ese pacto, a menos que se le haga imposible de otra manera lograr establecer el control total de las instituciones (...) si él ve que no puede comprar u obtener el apoyo individual poco a poco, uno a uno, de los ocho o nueve votos que le hacen falta en el Asamblea Nacional para poder él poner sus candidatos, él va a tener que acercarse a Alemán, y negociar, y Alemán probablemente (...) caiga en esa tentación, porque de nuevo (...) le da la vigencia a Alemán (...) y esa es la tragedia, ese es el diseño original del pacto (...)*”.

³⁸⁶ Como destaca Dora María Téllez: “*(...) el “Gordo” está con su modelo mental (...) de la estabilidad que producían los pactos en el somocismo, porque eran estables, ¿verdad?, pero Daniel no está con esa mentalidad, por eso es que el “Gordo” le dice: “estamos haciendo un acuerdo que le va a dar estabilidad a Nicaragua”, y se lo dice en conversación privada, ¿verdad?, pero Daniel no, Daniel lo que está pensando es en el siguiente salto, entonces, ¿qué pasa?, a diferencia de lo que hacía Somoza, Daniel le compra, le comienza a comprar gente a Alemán, porque Somoza no compraba los otros partidos, (...) ahí el pacto va cambiando de proporción por la vía de los hechos, que es lo que Alemán nunca esperó, porque Somoza nunca lo hacía, ¿me explico?, la proporción es exactamente la misma, se mantenía, sesenta tuyos, cuarenta míos, los tuyos son tuyos, los míos son míos (...)*”.

política al líder del PLC, o bien el soborno directo de los magistrados. Como hemos visto las reglas de juego entre los dos socios del pacto no están claramente fijadas, sino sujetas a una permanente renegociación, en un sentido más próximo a la formulación estratégica de una apuesta para ganar al contrario, que, en el caso de los sandinistas, es más acentuada por la vocación hegemónica del FSLN³⁸⁷. La ruptura de las condiciones originales del pacto en favor de los sandinistas muestra como la instrumentación de los poderes públicos en el conflicto interpartidario pervierte la lógica democrática de las instituciones, que pasan a convertirse en el escenario de la lucha por el poder en estado puro³⁸⁸.

La habilidad estratégica de Daniel Ortega para mantener la cohesión interna del FSLN y aumentar el número de sus operadores políticos dentro de las instituciones revela no sólo como Alemán se equivocó en su cálculo de neutralizar la oposición del “gobierno desde abajo” del Frente Sandinista, dándole un espacio dentro de los poderes públicos a la manera de “co-gobierno”, inspirándose en el modelo somocista de las “minorías congeladas”. Además el líder del PLC ha recogido el fruto amargo de las consecuencias de negociar con un adversario que no cumple con los acuerdos pactados. Esta referencia cualitativa a las “trampas” del Frente Sandinista como un actor político que se salta, de modo táctico, las mismas reglas del proceso negociador está en el discurso de Manuel Aráuz³⁸⁹.

³⁸⁷ Como añade Dora María Téllez: “(...) ¿qué es lo que le queda a Alemán?, a Alemán lo que le queda es la Sala Penal de la Corte Suprema con grandes dificultades, ¿verdad?, (...) y unos magistrados en la Corte con grandes dificultades, pero ya perdió todo, perdió la Procuraduría, perdió la Fiscalía, el Fiscal General (...) lo tiene comprado el orteguismo por varios lados, además ha perdido el Consejo Supremo Electoral, perdió las llaves, en ese punto, Alemán pasa a ser “socio minoritario” del pacto, nada más que tiene un poder, que es el poder de controlar la mayoría constitucional, la del 60%, ese es su único poder, ¿verdad?, nada más, pero Alemán es prisionero de un segundo problema, que es un cobarde, cada vez que a Daniel Ortega le suenan las llaves de la cárcel Alemán suelta la negociación³⁸⁷, y Ortega le tomó la medida, cada vez que lo empujan un poquito para la cárcel, Alemán se pliega, esa ha sido su naturaleza y esa es la historia (...) es decir, todo arreglo que hace Alemán con Daniel Ortega, Alemán sigue creyendo que se va a cumplir porque, o necesita creer que se va a cumplir, o no tiene más remedio que hacerlo porque ya están listos, y Ortega siempre salta por encima del acuerdo y le va disminuyendo la proporción al grado de dejarlo ya a la mínima expresión, ¿verdad?, es decir, el poder de Alemán está en la gente que controla en la Asamblea Nacional, dudosamente, ¿verdad?, entonces, ¿qué es lo que pasa?, que la naturaleza de la reforma ha tenido también que ver con la reversión de ese modelo, de quién va logrando los controles mayoritarios en esa sociedad bipartidista, bi-caudillista, para decirlo más claramente, ¿no?, esa sociedad bi-caudillista ha ido cambiando de relación (...)”. La responsabilidad política del ex-Presidente Alemán, cuya libertad le ha costado muy cara a la democracia nicaragüense, dado que ha supuesto una importante baza negociadora en beneficio del FSLN, constituye otro de los ejes del discurso cualitativo sobre los efectos de las reformas constitucionales de 2000. Como afirma el demócrata-cristiano Arnaldo Zambrana en una línea crítica con el liderazgo alemanista: “(...) Arnaldo Alemán (...) cuando tuvo poder le entregó todo lo que podía a Daniel Ortega, Daniel Ortega se fue consolidando, se fue consolidando, se fue consolidando (...)”.

³⁸⁸ Como observa el diputado de MRS Víctor Hugo Tinoco: “(...) la tesis autoritaria desde una izquierda clásica es que la ley, y las instituciones no son un valor en sí mismos, sino que son instrumentos del poder, ¿verdad?, y que, entonces, no hay tal de que respetar la ley y respetar las instituciones, y hacer funcionar las instituciones tenga un valor en sí mismo, sino que todos son instrumentos que vos usás en función que tengás, si sos de derecha las usás y las utilizás y las manipulás, si sos de izquierda las usás, las utilizás y las manipulás para fines específicos, entonces, esa concepción, que es una concepción, efectivamente, autoritaria, ¿no?, de autoritarismo clásico, ¿verdad?, que no tiene ideología, ese autoritarismo igual lo levantaba Somoza, igual lo levanta Ortega, ¿no?, igual lo puede levantar cualquier gobernante de izquierda o de derecha, ¿no?, pero es la misma concepción, ¿verdad?, la institucionalidad del Estado, ¿verdad?, las leyes están al servicio del poder de facto, al poder que esté dominando, y eso es lo que hay que preservar, y así como lo usó la derecha, lo tengo que usar yo, que me considero de izquierda, entonces, obviamente, esa concepción es la concepción que domina en todos los actores políticos en el orteguismo, por eso ellos ven legítimo o aceptable cualquier atropello a las leyes o a las instituciones”. Y aclara Dora María Téllez respecto al control político sobre las instituciones del FSLN y el PLC: “(...) es una política de facto, y en una política de facto el que tiene más poder es el que saca más, o el que grita más, o el que garrotea más, o el que amenaza más, así es”.

³⁸⁹ Y detalla el jurista Manuel Aráuz del siguiente modo: “(...) Alemán ha aprendido el juego, o sea, cuando Alemán ya lleva nueve años en el juego ha aprendido el juego, tú aprendes a conocer a tu adversario, y, entonces,

Las contrapartidas exigidas por Daniel Ortega para satisfacer el interés del ex-presidente Alemán de quedar a salvo de la condena judicial por delitos de corrupción ha deteriorado el liderazgo político de este último³⁹⁰, que es percibido como cómplice y responsable de la actual concentración de poderes bajo la Presidencia de Ortega. Los entrevistados del PLC destacan la división del liberalismo como el principal factor que explica las dificultades de Alemán para mantenerse como socio mayoritario del pacto al perder el PLC el poder presidencial en 2007, y estar sometido a la escisión interna entre el liderazgo de Arnoldo Alemán y el de Eduardo Montealegre. Los errores en el cálculo de Alemán a la hora de pactar con Ortega no obedecen tanto a una equivocación inicial³⁹¹, como a la concepción hegemónica del poder político que tiene el líder sandinista, su habilidad estratégica, el mayor grado de cohesión partidaria del FSLN, y sobre todo la división del liberalismo que catapultó a Daniel Ortega a la presidencia del país. En los entrevistados del PLC se elude la asunción de responsabilidades por el ascenso político del sandinismo y el incremento de su peso institucional en los poderes del Estado. Por el contrario, o bien se culpa al ex-presidente Bolaños de haber traicionado a su partido mediante la persecución de Alemán por delitos de corrupción en 2001, o bien se hace una referencia ambigua a la responsabilidad conjunta de todos los sectores liberales por haber dejado vía libre al partido opositor³⁹².

sabes cuáles son las reglas del adversario, y sabes que el adversario no tiene reglas, y, entonces, es por eso que el pacto ha devenido en un procedimiento, en una forma de actuar de acuerdo a la coyuntura, ¿verdad?, yo no creo que Alemán, digamos, esté en posición de desventaja en el pacto, yo creo que él sabe, claramente, cuál es su posición, él sabe, claramente, qué es lo que es capaz de cumplir Daniel y lo que no, y sabe también cuál es la forma o el procedimiento para hacer que Daniel cumpla, lo ha probado consigo mismo". En este marco, advierte Dora María Téllez sobre el legado institucional que condiciona las expectativas de los socios del Pacto Ortega-Alemán: "*(...) Alemán cree que eso es la estabilidad, y que además cree que eso los va a mantener en el poder veinte años, el proyecto de los liberales que son locos, (...) pero Daniel Ortega no viene de esa escuela, Daniel Ortega no cree en el modelo de las "minorías congeladas" (...)*".

³⁹⁰ Como concluye el analista Roger Guevara: "*(...) yo creo que las reformas se han sucedido en base a las aspiraciones y a la negociación entre los partidos que han sido representados en la Asamblea, en este caso, Arnoldo Alemán, quien, inicialmente, entró al poder con una enorme capacidad, con una enorme representatividad, fue en continuas negociaciones cediendo poderes, cediendo posiciones y a través de prebendas económicas y negocios personales, y lo atestigua una cantidad de expedientes policiales posteriores, ha estado negociando y especulando con posiciones y haciendo oposiciones ficticias, cuando, en realidad, desde hace ya mucho tiempo tiene acuerdos de convivencia y de objetivos comunes con el presidente Ortega, es decir, es la sospecha nacional, es un hombre que ha pretendido, en un momento dado, crear a su alrededor la imagen de una oposición, y luego se ha visto defraudada (...) cuando Alemán hace algo que no le gusta a Ortega, le suena la campanita de la reja de la cárcel, y, en ese momento, el señor cede y le entrega lo que sea, es decir, ha perdido autenticidad, ha perdido credibilidad, (...) mientras no exista un marco jurídico que delimite la función de los poderes del Estado y establezca con claridad la acción de cada uno de los actores políticos, pues, vamos a continuar en este vaivén difuso, oscuro, y a veces angustioso de esta reforma, que no sabemos, verdaderamente, si soluciona o complica la vida pública*". La institucionalización del Pacto Ortega-Alemán durante la última década de vida democrática en Nicaragua en los términos de Roger Guevara se debe a que: "*(...) se dieron cuenta que tenían que negociar con alguien que tuviera la suficiente debilidad para ir cediendo a sus demandas, y encontraron en Alemán, encontraron la debilidad que era el dinero, la codicia, y el temor a la cárcel y esto ha creado esta situación angustiosa, que se ha venido viviendo en los últimos diez años*".

³⁹¹ El constitucionalista Omar García hace un balance de los resultados del Pacto de 1999/2000: "*(...) cuando uno analiza, en este caso, bueno, quién fue el gran favorecido del acuerdo entre Alemán y Ortega, rápidamente, en su primer inicio, decían: "no es que Alemán con esto se va quedar con su diputación, se va a librar de que lo lleven a la cárcel", etc., etc., al final, el tiempo te dio la razón, que el gran vencedor de esto es el Frente Sandinista (...)*".

³⁹² Y añade el diputado del PLC José Pallais: "*mirá, eso es pensar que Alemán es un idiota, y eso está muy alejado, pues, de la realidad, porque, el entendimiento funcionó mientras el liberalismo estuvo en el poder, ¿verdad? ¿Por qué?, porque tenía una visión, no vamos a llegar al absurdo, a la pretensión de decir que absolutamente democrática, no vamos a decir que tampoco hay en los orígenes del liberalismo tendencias autoritarias*³⁹², ¿no?, yo no, no, no, no llego a decirte que no, también las hay, de muy diferente grado y de una dimensión totalmente diferente, el problema es que ahora está Ortega en el poder, pues, y con la visión del poder, del manejo del poder, de permanecer en el poder, de abusar del poder, de no creer en las reglas democráticas, yo creo que lo que nos queda decir es: "¡ay, de los vencidos!", ¿no?, y eso es lo que estamos viviendo, estamos

La escisión del liberalismo en dos bloques, uno fiel a la figura política del ex-presidente Alemán como líder indiscutible del PLC, y otro articulado originalmente en torno a la iniciativa del presidente Bolaños de condenar al ex-mandatario por los delitos de corrupción, tiene como consecuencia la victoria electoral de Daniel Ortega en los comicios presidenciales de 2006³⁹³. Los efectos del Pacto Ortega-Alemán sobre el sistema de partidos nicaragüense al generar la fractura del liberalismo, y dar lugar a nuevas formaciones dentro del sistema electoral basadas en el clivaje “*anti-pacto*” se traducen también en una pérdida de confianza de los ciudadanos en los partidos políticos, como instituciones orientadas a la representación del interés general³⁹⁴.

La reedición de los pactos históricos entre las cúpulas de los partidos para acordar unas reglas de juego que permitan resolver el conflicto y conferir estabilidad al sistema político mediante las reformas a la Constitución no ha desaparecido de la política nicaragüense de 2000³⁹⁵. Durante el somocismo los partidos eran percibidos por la sociedad como instituciones fraudulentas y parasitarias de un sistema político excluyente, que servían de soporte a liderazgos autoritarios³⁹⁶.

viviendo el “*ay de los vencidos*”, pues, ¿y quiénes somos los culpables que nos dejamos vencer?, los culpables de dejarnos vencer somos nosotros que nos dividimos”. Con este mismo razonamiento se expresa José Antonio Alvarado del PLC: “(...) el sentido de ese pacto era, uno, que Alemán se garantizaba la diputación como ex-Presidente, tremendo error, y la segunda consideración es que Alemán nunca pensó que el liberalismo se iba a dividir, entonces, dijo: “ah, estos tienen 35%, no van a pasar de ahí, jamás van a llegar”, la prueba es que cuando se hizo la elección de Bolaños se hizo con esas mismas reglas de juego, y no ganaron, porque iban unidos todas las fuerzas democráticas, casi todas, entonces, el Frente no ganó, pero el Frente comenzó a trabajar en la desunión, entonces, el pecado es la desunión (...)”.

³⁹³ Como afirma la diputada liberal María Eugenia Sequeira: “(...) esto trae como consecuencia, primero, el sistema del partido político PLC, que siendo un partido liberal y democrático, se mantenía bajo lineamientos verticales, y eso provocó, ¿verdad?, que un grupo nos separáramos del PLC, y encauzáramos una nueva forma de hacer política, sin embargo, trajo también pronto la división, pues, que se ocasiona en el PLC, esa división trae como consecuencia el triunfo del Frente Sandinista (...)”.

³⁹⁴ Así lo expresa el diputado de MRS Víctor Hugo Tinoco: “(...) aunque el liberalismo como concepto se ha debilitado mucho ahora, ¿no?, como partido, como fuerza política, por todas estas alianzas de Alemán con Ortega, por muchos problemas que ha habido se han debilitado mucho, y lo que ha surgido es una fuerza cada vez mayor que se llama independientes, entonces, esos independientes es la fuerza que va a ser decisoria, ¿verdad?, según las últimas encuestas, el 50% de la gente se declara sin corriente política, el 50% de los ciudadanos, o sea, una cantidad grande, ¿no? (...) sobre todo el desencanto con los partidos”.

³⁹⁵ En esta punto, afirma el diputado de MRS Enrique Sainz: “(...) las reformas de 1999 y las siguientes, fundamentalmente, fue la reedición de un pacto de caudillos, pero con distintos personajes, ¿verdad?, Arnoldo Alemán y Daniel Ortega, pero ya de una forma, por así decirlo, con objetivos espurios, nuevamente, las viejas taras, vicios, de la política tradicional, el patrimonialismo, repartirse el Estado, “esto es tuyo, esto es mío”, la impunidad, “bueno, aquí borrrón y cuenta nueva”, (...) de tal manera que de estas reformas, prácticamente, lo que han sido, desde mi punto de vista, es una reedición de las viejas taras (...), es decir, los resabios viciosos del pasado, así podría caracterizar de manera general el proceso, ¿verdad?”.

³⁹⁶ Según el discurso del sociólogo Manuel Ortega Hegg: “Nicaragua tiene un problema con la Constitución y es que, de forma muy periódica, la Constitución es ajustada a los intereses de liderazgo (...). Lo que ocurrió en esta reforma última fue, precisamente, que se sintió, inmediatamente, no solamente un retroceso, sino que la Constitución, nuevamente, volvía a ser objeto de los procesos que ya conocíamos antes de la revolución, en donde los líderes políticos en los momentos de crisis se volvían a poner de acuerdo, se repartían el poder, y lo establecían como reforma constitucional para continuar conviviendo y pactando, repartiéndose el poder, nosotros pensamos que esa historia había terminado con la revolución, (...) en esta última reforma volvió a crear una sensación de desencanto con respecto a la propia Constitución, y obviamente sumió en mayor crisis el sistema político, particularmente, los partidos políticos (...)”. Y también observa la diputada Mónica Baltodano: “(...) pero a partir de estas reformas constitucionales la institucionalidad del país dio un retroceso brutal, pero ha sido indetenible, o sea, comenzó un poco, pero ahora los retrocesos son, yo digo que a la época de las cavernas, yo digo que antes de la revolución y de nada (...)”.

En caso de eliminar la regla institucional de las mayorías calificadas³⁹⁷, y rebajar el umbral de votos dentro de la Asamblea Nacional para que los diputados de una sola fuerza política puedan nombrar a los representantes de los poderes del Estado, el conflicto por el control partidario de las instituciones no va a experimentar grandes cambios³⁹⁸. El interés del FSLN y el PLC por mantener sus cuotas de poder intactas orienta la práctica institucional de ambos partidos en la elección de los representantes, de forma que cualquier recambio de los actuales hace inútil la democratización de los poderes públicos, si la instrucción política de los partidos va a seguir mediando en su composición interna³⁹⁹.

El conflicto entre los partidos dominantes y las fuerzas políticas anti-pacto, que emergen de la fractura de los bloques sandinista y anti-sandinista con el objetivo de despartidarizar el funcionamiento de las instituciones y devolverles su imparcialidad, constituye un nuevo eje de oposición, que el Magistrado del CSE René Herrera describe como la “*Nicaragua organizada*” frente a la “*Nicaragua gritona*”. Su razonamiento expresa muy bien como los partidos políticos deben priorizar como único objetivo la lucha por el poder dentro de las instituciones⁴⁰⁰. De ahí

³⁹⁷ El constitucionalista Omar García subraya la interdependencia recíproca entre ambos partidos a la hora de nombrar a los funcionarios desde la Asamblea Nacional: “(...) se estableció una mayoría calificada del 60% para dar el visto bueno de ese nombramiento, con lo cual, la lógica del acuerdo político planteado en el 2000 no se va a romper con eso, porque son estos dos partidos políticos, los que alcanzan los votos suficientes para mantener esa relación, se vuelve a la cuestión de que necesítas de mí, por así decirlo, para poder tener, como mínimo, la conducción mínima del Ejecutivo, de la Administración Pública desde el ámbito de la órbita del Ejecutivo en esos temas, ¿verdad? (...)”.

³⁹⁸ Como señala Luís Humberto Guzmán: “(...) en esto yo advierto lo siguiente, creo que hay unos cambios institucionales que no tienen más justificación que una distribución de cargos en el gobierno, es decir, el caso de la colegiación de la Contraloría General no tiene otro sentido, pero hay otros que son unos mecanismos institucionales más o menos generalizados, que son las mayorías calificadas para la elección de determinados cargos. (...) Yo no digo que esa sea una práctica buena, pero la alternativa a eso es que usted deje una composición unilateral para esas entidades se usted rebaja las mayorías”.

³⁹⁹ Como indica Antonio Lacayo: “(...) ahorita el Consejo Supremo termina su período, y hay la posibilidad de elegir uno nuevo, pero si Alemán se pone de acuerdo con Ortega a que siga, pues, lo que llamamos pacto, y van a elegir a unos señores primos hermanos de los que ya están, pues, no cambiará nada, entonces, la gente dice, bueno, un nuevo Consejo sí, pero ¿cómo se va a elegir?, si es el mismo pacto, pues, mejor que se queden los actuales señores, ¿verdad?, por lo menos no tendrán que comprar muebles nuevos en sus oficinas, porque si eligen uno nuevo, pues, querrán cambiar el escritorio y la computadora y esto y lo otro y la camioneta, y será la misma conducta, porque el problema no es la ley son las personas a las cuales se les da esa potestad, después las leyes aquí son magníficas (...)”.

⁴⁰⁰ Así expone el Magistrado Herrera: “(...) ahora viene con los plazos de vencimiento de los funcionarios en el Estado, la cuestión de los nombramientos, el tema de fondo, hay como veinticinco cargos el año que viene, y como otros veintitantos en el siguiente año, el año pre-electoral, en el 2010, que también se vencen, en todos los regímenes políticos, sean de países desarrollados, medio desarrollados, muy jodidos, lo que importa (...) es el ejercicio del poder, quien tiene el poder, el PLC, por las negociaciones, que hubo en los años, cuando las hubo, tiene la mitad de los poderes del Estado con su gente, nosotros en el Consejo somos cuatro de los siete, cuatro puso el PLC, los cuatro se nos vence el periodo el año que viene, en la Corte Suprema de Justicia se vencen otros cuatro ahora para el Frente y dos o tres para nosotros, en la Contraloría se le vencen todos, en la Superintendencia de Bancos, es decir, hay veintitantos, (...) ese es el poder, y cómo se reparte eso, eso es el tener más o tener menos poder, cómo se va a elegir si la Constitución te obliga a tener cincuenta y seis votos si nadie los tiene, a fuerza te vas a tener que sentar a negociar, entonces, la Nicaragua ruidosa lo que quiere es, ¿verdad?, que no se haga eso, pero eso es lo que hay que hacer, nadie puede ser nombrado si no estamos de acuerdo en que haya nombramientos, la oposición, esa Nicaragua ruidosa, que es la que no está en esos cargos, quiere estar en esos cargos, ¿verdad?, entonces, la campaña si (...) somos fraudulentos los que estamos ahí, en consecuencia, hay que poner a otros que no sean capaces de robarse las elecciones, bueno, ¿cómo traer gente honrada en sustitución de los ladrones si no tienes los votos?, suponiendo que somos ladrones, y que los honrados son los que van a llegar, no hay votos, si no hay votos lo que puede obligar es a una negociación de reformas a fondo otra vez, regresar a la discusión que tuvimos hace tres años, que se frustró por esa lucha de liderazgos en la oposición, que tome con valor y con más energía Alemán, de decir: “miren yo voy con el Frente, y vamos a negociar los cargos nosotros, y somos nosotros y el Frente los que vamos a decir quiénes se van, quiénes se quedan, quiénes llegan y quiénes no llegan”, y esa

que los liberales más críticos con las reformas de 2000 contemplan con mucho recelo la figura de Alemán, cuyos intereses políticos están determinados por el acuerdo con Ortega, con quien comparte la presencia en los órganos del Estado, y a quien no le interesa perder el único poder que conserva para seguir controlando a su partido a través de la distribución clientelar de los cargos públicos. Las bases institucionales del liderazgo político de Arnoldo Alemán dependen en buena medida de los arreglos con su socio Daniel Ortega⁴⁰¹.

El traspaso de facultades de la presidencia de la República a la Asamblea Nacional, como hilo conductor de las reformas constitucionales de 1995 y 2000, ha permitido la irrupción de los partidos en el juego democrático nicaragüense. El sistema multipartidista⁴⁰² de 1990 recuperó la senda del bipartidismo después de la elección general de 1996. La diferencia entre el acuerdo plural de los micro-partidos representados en la Asamblea Nacional que hicieron las reformas de 1995, y el pacto entre las cúpulas del FSLN y el PLC previo a la revisión constitucional de 2000, se explica por la transformación del sistema de partidos nicaragüense dentro del cual emergen los dos actores dominantes, que dirigen el proceso de constitucionalización del régimen democrático durante la última década⁴⁰³. La lógica de la dispersión del poder implícita en la

oposición ruidosa se queda fuera otra vez, que es lo que yo creo que va a ocurrir, o no veo a Arnoldo regalando lo único que le queda ya, que es mucho lo que tiene, es decir, tiene la mitad de los poderes del Estado, no creo que sea bruto de venir ahora a decirle a Eduardo: "tomá vos ahora la mitad de mi mitad", porque, entonces, esa mitad se la quita el Frente, y bien quitada, por tonto, y eso no creo que sea Alemán un tonto, el Frente, bueno, es un problema, cuando eran gobierno tenían ese 50%, ¿verdad?, 60%, ahora el gobierno soy yo, ahora yo tengo el 60%, así es que tus veinte tuyos, que tuviste, vas a tener sólo doce, y los ocho me los quedo yo, ese es el juego de verdad en estos momentos, "mirá Alemán, apurate, negociemos, si tenías cuatro, aquí vas a tener dos, y si te tardás le doy dos al otro, y me quedo con los otros dos yo", y eso es lo que está haciendo el Frente, o negociamos los cuatro tuyos entre nosotros dos, o negocio con tu adversario externo, que me dé los votos para completar de alguna manera, ¿verdad?, y se los doy una parte a él y la otra me quedo yo, y, entonces, de 50/50, nos vamos a 70/30, ¿verdad?, 70/30, 80/20, ese es el juego real de lo que está ocurriendo a esta hora, ahorita, a las 10.00 h. de la mañana (...)"

⁴⁰¹ Como afirma la diputada María Eugenia Sequeira: "el tiene poder no sólo en la Asamblea, no sólo como partido, él tiene poder en el Consejo, él tiene poder en la Corte Suprema de Justicia, y él tiene poder también en el Ejecutivo, hay muchos nombramientos que son parte del pacto, que, por ejemplo, el INE, el Instituto de Energía, lo maneja el PLC, o sea, ellos también tienen parte del pastel del Ejecutivo (...) pues, porque también tiene controlado todos los poderes del Estado".

⁴⁰² En esta dirección, apunta el investigador Félix Madariaga: "recordemos que la tradición nicaragüense es bipartidista, desde 1923 Nicaragua se oficializó como sistema bipartidista y, si bien, existieron partidos durante gran parte del siglo XX, que no eran ni liberales ni conservadores, actuaban como partidos sin licencia oficial, digamos, para las elecciones, y lograban inscribir a algunos candidatos, como aliados de partidos de oposición a la dictadura, que era el Partido Conservador, entonces, el Frente Sandinista en los años 80, particularmente, en el año 83 con la Ley de Partidos Políticos hace un remedo, un maquillaje de Ley de Partidos, que empieza, digamos, a consolidar una tradición o a dar los primeros pasos de una tradición multipartidista, pero que fracasa, fracasa porque la Ley de Partidos del 83, que fue derogada pocos años después, establece que podrá funcionar cualquier partido siempre y cuando no critique la revolución, y básicamente castra cualquier posibilidad de una oposición verdadera (...)"

⁴⁰³ Como sostiene el investigador Félix Madariaga: "(...) digamos, que la Constitución dejara claro qué sistema de partidos iba a privilegiar la transición democrática, y el consenso parecía ser del 90 hasta más o menos el año 2000 de que se privilegiaba un sistema multipartidista, pero el pacto PLC – FSLN lo que hace es frustrar ese proceso y retomar la tradición bipartidista que tan caro le había costado a Nicaragua, sobre esto es oportuno recordar que el bipartidismo per se no es malo, no existe sistema político que por su propio diseño es bueno o es malo, pero en la tradición política nicaragüense el bipartidismo ha sido el origen de muchísimos conflictos internos, porque al no existir una diversidad más o menos aceptable de partidos políticos se obliga a la ciudadanía a tener no más que dos opciones, que aquí ya terminan siendo una misma por los tradicionales pactos, ¿verdad?, que se han dado en la historia de Nicaragua". El discurso contrario muestra el bipartidismo como una tendencia natural, no forzada, del sistema político nicaragüense, que ya se puso de manifiesto en los comicios generales de 1996 regulados por unas reglas proporcionales que no impidieron la participación de una multiplicidad de partidos contendientes. Así lo advierte el demócrata-cristiano Luís Humberto Guzmán: "(...) en el caso de Nicaragua, nosotros hemos tenido y tenemos bipartidismo por razones y causas ajenas a la legislación electoral, usted revisa la

reforma constitucional de 1995, que diseña una estructura de poderes más equilibrada, es sustituida por la lógica de la concentración del poder entre los dos principales partidos que hegemonizan el sistema político en 2000. El titular de la presidencia de la República dispone de amplias facultades constitucionales a través de sus poderes partidarios⁴⁰⁴.

La restricción de las normas electorales de 2000 sobre la formación de nuevos partidos que amenacen con romper la dualidad competitiva entre el FSLN y el PLC explica que los comicios posteriores a esta fecha hayan estado sometidos a la limitación en el número de actores participantes, además de la regulación de un órgano como el CSE, cuyas resoluciones han perdido la confianza pública en su neutralidad⁴⁰⁵. Siguiendo este mismo razonamiento, el Secretario del CSE Roberto Evert afirma que las reformas a la Ley Electoral de 2000 han servido al interés exclusivo de garantizar la continuidad del bipartidismo entre el FSLN y el PLC en las futuras convocatorias electorales⁴⁰⁶, mediante la reducción del mecanismo proporcional de la

legislación que rigió las elecciones de 1996, y va a encontrar que favorecía el pluripartidismo, pero resultó que el 90% de los votos se concentró en dos partidos, por razones ajenas a las reglas, no porque las reglas lo establecieran, eso fue ajeno a las reglas, factores externos a las reglas polarizan la elección y la conducen al bipartidismo, pero no porque las reglas lo digan (...)".

⁴⁰⁴ Como observa Manuel Ortega Hegg: "(...) la reforma siguiente para mí fue una "contrarreforma", en donde, nuevamente, volvió a concentrar poderes, y a quitar o restringir poderes mucho más divididos que antes, pero sobre todo la reforma a lo que llevó fue, en la realidad, a una concentración de poderes tan o más fuerte que en los tiempos de la revolución (...)". Y añade Cairo Manuel López: "(...) hasta el año 2000, en que se dieron otras reformas constitucionales que, cosa curiosa, cuando se hizo la edición por un editor privado de la Constitución Política con la reforma del 2000 la tituló muy bien, las llamó: "las reformas democráticas", a las de 1995, y "la contrarreforma" a la del año 2000 (...)".

⁴⁰⁵ Así lo advierte Edmundo Jarquín de MRS: "(...) de ahí vienen las repetidas exclusiones de fuerzas políticas, todo el mundo tiene en la retina que excluyeron al MRS y al Partido Conservador en las elecciones municipales de 2008, pero es que en dos elecciones anteriores mandaron al Instituto de Cartografía cambiar el límite de Managua para impedir que un personaje muy popular, que iba a ganar la alcaldía de Managua, y que no era de ninguno de los dos bloques, entonces, no pudiera ser candidato, de repente decidieron, por un tema de 200 metros, que el límite del departamento de Managua no estaba aquí sino que estaba allá, y excluyeron a Pedro Solórzano, y excluyeron a otros partidos, entonces, este tema de las exclusiones no es únicamente de ahora, corresponde a esa lógica, es decir, que nadie me discute a mí el monopolio del espacio anti-sandinista, y que nadie me discute a mí el monopolio del espacio sandinista, esta fue, en mi opinión, (...) por tanto, la reforma de la Ley Electoral que establece obstáculos casi insalvables a la competencia política democrática, independientemente, de la interpretación discrecional, (...) y la aplicación abusiva de la Ley Electoral en su lectura literal plantea unos umbrales fijados a la competencia política democrática, prácticamente, insalvables, porque corresponde a la lógica de que nadie más le entra al juego del reparto del poder político, vos ves los requisitos de formación de un partido político ahí son los más duros y exigentes de toda América Latina, dice, por ejemplo, que hay que constituir directivas en todos los municipios, no es la clásica cuota de si hay oportunidades del 3% o del 5% de los votos y el pueblo decidió que fuera, no te doy la oportunidad de que el pueblo decida de si quiere que haya partido político, tiene que integrar directivas en los ciento treinta y tantos municipios en presencia de un delegado del Consejo Supremo Electoral, entonces, vos tenés que ir y organizar en ese municipio y notificás, pero si no se te presenta el delegado del Consejo Supremo Electoral, pues, es nulo (...)".

⁴⁰⁶ Y continúa Roberto Evert en su discurso: "yo fui asesor por parte del Partido Liberal Constitucionalista, (...) y estas reformas del 2000 diseñó un sistema político aquí donde garantiza la participación, prácticamente, de dos fuerzas políticas, se dictó una Ley Electoral con muchos candados, diríamos, usted sabe que como dice la doctrina francesa el que hace la Ley Electoral determina qué clase de sistema político quiere, aquí era la preponderancia de dos fuerzas y también una participación de otros partidos, de otras fuerzas políticas, pero nunca igual a la que fue en el 84 y en el 90, que el mismo sistema electoral que se diseñó fue de el (...) sistema proporcional electoral por residuos mayores, de tal manera, que también participaban partidos minoritarios, no fue así a partir del año 2000, ese fue el consenso de la clase política que detentaba el poder, ese órgano electoral, entonces, dirigió ya las elecciones del 2000, del 2001 y todas hasta la fecha (...)". Con el fin de consolidar institucionalmente el bipartidismo ambas fuerzas promueven una segunda reforma al sistema electoral en 2000, que garantice su predominio como partidos dominantes en el juego político nicaragüense. Como añade el constitucionalista Omar García: "(...) al final se diseña un sistema, pensando hacer un sistema mayoritario (...) muy al estilo norteamericano, el que gana, gana todo, el que saca más votos, saca más escaños, el sistema anterior está bajo la lógica de la proporcionalidad, de la representatividad, y está un poquito pensado a que los chiquitos tengan

fórmula electoral y el control sobre las magistraturas que componen la dirección colegiada del CSE.

El control sobre los incentivos económicos a la formación de nuevos partidos para evitar la atomización de la representación en el órgano legislativo, y el impacto negativo de la fragmentación de un sistema multipartidista sobre la gobernabilidad en los sistemas presidenciales, son aspectos positivos de la reforma electoral de 2000⁴⁰⁷. Pero los límites jurídicos introducidos por la nueva normativa son percibidos como un factor que obstaculiza la creación de nuevos partidos, que expresen las sensibilidades ideológicas presentes en la sociedad nicaragüense dentro del eje bipolar sandinismo/anti-sandinismo⁴⁰⁸.

La división del liberalismo ha fragmentado en dos los apoyos legislativos de que disponía antes el PLC como fuerza política unitaria en los procesos de negociación con el Frente Sandinista. La reducción de sus votos a la mitad, tras la escisión de la formación política ALN⁴⁰⁹, liderada inicialmente por Eduardo Montealegre, sitúa a los liberales del pacto en una posición de

la oportunidad de tener representación en la Asamblea, eso está configurado a través de la Ley Electoral que se hace en el año 95, y que rige el proceso electoral en el 96 en el que sale electo Arnoldo Alemán, y es un sistema pensado en esa lógica, entonces, rápidamente, el sistema electoral cambia para la siguiente elección presidencial, se reconfigura ese sistema electoral, y se monta un sistema electoral de producto mayoritario del que más votos saca más escaños consigue, y el que menos votos saca no va a conseguir escaños, y en esa configuración de la media mayor, cuando ya el cociente electoral ya no te da, entra en juego esa fórmula, que, al final, beneficia a los dos partidos políticos que más votos han sacado (...)"

⁴⁰⁷ Como observa Roberto Evert del CSE: "(...) aspectos beneficiosos es que ahora existe el financiamiento, únicamente, a posteriori, en las legislaciones anteriores se daba un porcentaje antes de asistir a las elecciones, y el resto después de ir a las elecciones, y ahí hubo, desgraciadamente, abusos de algunas instituciones políticas con el manejo de esos recursos, pero aún está muy cruda la Ley Electoral, no aborda nada, por ejemplo, sobre los mecanismos para seleccionar candidatos, por allá dice que los partidos políticos procurarán utilizar procedimientos, que garanticen que los candidatos son electos democráticamente, pero más nada, también el tema del financiamiento de la campaña electoral es todavía un poco timorata, usted sabe del tema del lavado de capitales y todo, es un tema muy recurrente hoy, ¿verdad?, sobre todo el financiamiento de los partidos, usted sabe que a diferencia de otras legislaciones aquí solamente se financia la campaña electoral, no hay un financiamiento permanente de los partidos políticos, como lo hay en otras legislaciones, no existe en Nicaragua, alguna estimación presupuestaria para los grupos parlamentarios o fracciones en la Asamblea Nacional, que está también con serias debilidades, por ejemplo, hay bancadas acá que fueron electas bajo determinada denominación partidaria, hay crisis interna y deciden constituir otra fracción u otro grupo parlamentario, y este grupo continua recibiendo por parte del presupuesto para las actividades que dice el mismo Presupuesto de la República de los diputados que están en la Asamblea, y ahí hay un problema de roce con la ley, porque la ley dice que sólo los partidos con personalidad jurídica pueden gozar de ese presupuesto, y, generalmente, las fracciones o bancadas que se forman a lo interno de otras no gozan de personalidad jurídica, existen de facto, así es que también esa es otra discusión, tener derecho o no al financiamiento que se da a través del presupuesto del Ministerio de Hacienda, pero no se discute mayor cosa".

⁴⁰⁸ Y añade la diputada Mónica Baltodano: "(...) en Nicaragua para hacer fuerza política o partido tenés que nacer en estado de adultez y ya casi de vejez, ¿verdad?, o sea, cuando toda fuerza que comienza, pues, nace pequeña, no quiero decir que estoy a favor de los mini-partidos, que negociaban con los financiamientos del Estado, no, (...) pero permitamos que un partido que tenga presencia en cinco de los dieciséis departamentos exista, ¿no?, aquí tenés que tener en el 80% del territorio nacional, en el 85% de los municipios tenés que tener juntas directivas, y tiene que ir el Consejo Supremo Electoral a validar esas asambleas, entonces, tenés que recoger una cantidad inmensa de firmas, y después en el Consejo Supremo Electoral revisa y dice cuáles son válidas y cuáles no son válidas, (...) eliminaron la suscripción popular en los municipios, y además vos perded la personalidad jurídica si no te presentás, por ejemplo, a los comicios municipales, o si no te presentás a los comicios regionales, ¿verdad?, entonces, la reforma de la Ley Electoral terminó de sellar un esquema de poder en el cual los dos se reparten no sólo el poder, sino las posibilidades de acceder al poder por la vía de los partidos políticos al tener el control del Consejo Supremo Electoral y de la autoridad que otorga personalidad jurídica (...)"

⁴⁰⁹ Alianza Liberal Nicaragüense (ALN).

clara desventaja frente a la capacidad negociadora del FSLN⁴¹⁰. La batalla legal emprendida por el presidente Bolaños en 2001 contó con el respaldo de Washington, que vio desde el primer momento que la única manera de disolver el pacto entre los líderes del FSLN y el PLC era eliminar el liderazgo del ex-presidente Alemán, cuya relación con Daniel Ortega había generado una estructura de intereses personales. La lealtad de los militantes del PLC a su líder histórico no se tradujo tanto en la suspensión de la carrera política de Arnoldo Alemán, como en la fractura del liberalismo con efectos positivos sobre la posición estratégica del FSLN encabezado por Daniel Ortega⁴¹¹. La inversión de los términos iniciales del pacto muestra como el efecto más claro de las reformas de 2000 ha sido el regreso del Frente Sandinista al Ejecutivo en 2007 (y su posterior reelección en 2011), como expresión de un proyecto político concentrador de los poderes públicos, mediante el ejercicio de las facultades constitucionales y meta-constitucionales (o partidarias) del actual presidente Daniel Ortega⁴¹².

⁴¹⁰ Así lo expresa el Magistrado del CSE René Herrera: “(...) antes de la división era un bloque más o menos monolítico, que podía presionar con mayor facilidad a los treinta y ocho votos, es decir, cincuenta y tres contra treinta y ocho, la negociación es más interesante que una oposición dividida en uno veinticuatro, en el otro veintiuno, ¿verdad?, peleando contra los treinta y ocho, (...) ¿por qué?, porque no hay números, y en la capacidad de negociación esos números que están ahí es una capacidad muy débil, y el Frente como fuerza monolítica necesita una oposición que sea más sólida para negociar con ella, en estas circunstancias el partido liberal en dos fuerzas, la que maneja Eduardo Montealegre y la que maneja Arnoldo Alemán están inhabilitadas de poder negociar con la misma tranquilidad con la que se negociaba antes cuando sólo era el partido de Arnoldo Alemán, que bastaba que nos sentáramos, discutiéramos y avanzáramos las reformas anteriores (...)”. El Pacto de 2000 se ha convertido en una estrategia de resistencia de los partidos y sus liderazgos específicos en el juego político nicaragüense mediante la cuota de representación institucional alcanzada dentro de los poderes públicos. Como señala la diputada M^a Eugenia Sequeira del grupo “Vamos con Eduardo”: “(...) Arnoldo Alemán dio declaraciones y su partido diciendo que ellos sí están aceptando los cambios (...) del Consejo Supremo Electoral, pero aún así no van a ceder lo de ir a la repartición de los cargos en el Poder Judicial, sin embargo, no sólo ellos tienen con el Frente cincuenta y seis votos, nosotros podremos tener también cincuenta y seis votos con el Frente, y elegir mejores gentes que ellos, a lo mejor, no sé, vamos a ver, entonces, lo que te digo es que no está todo ganado (...)”.

⁴¹¹ Como destaca el Magistrado René Herrera: “(...) para Estados Unidos es fundamental seguir jugando en contra del pacto entre los dos partidos, es una animadversión contra Alemán cerrada, es decir, no nos importa que gane el Frente, pero este señor no continúa, entonces, la división va a mantener bloqueada (...)”. En este orden, afirma el periodista Carlos Fernando Chamorro: “(...) exactamente lo mismo está pasando hoy con el PLC, el PLC, hay un señor que es el Fiscal de la República, el señor Centeno Gómez, ese señor está pintado en la pared, hay una Vice-Fiscal que es la Ana Julia Herido, que es del Frente, y esa es la que resuelve las cosas en la Fiscalía, y lo mismo pasa en los diferentes poderes del Estado (...)”.

⁴¹² Y añade Alfredo César: “(...) en enero próximo se cumplirán diez años de esa reforma constitucional, durante diez años lo que ha gobernado a Nicaragua ha sido el bipartidismo, el pacto, como le dicen los nicaragüenses, Alemán-Ortega, ninguna otra fuerza política en estos diez años ha podido más allá de expresar su inconformidad, de tener algún grupo pequeño de diputados, pero ninguna posibilidad real de ejercer o de influenciar el poder en esta última década, de manera tal que si fue bien concebida esa reforma constitucional, exclusivamente, con el interés político de mantener el poder por parte de los liberales, sin embargo, como la historia también lo ha demostrado, en la práctica, fue más valiosa para Ortega y el partido sandinista, que para los liberales, porque tuvieron mucha mayor habilidad en la negociación y tuvieron más visión, y luego más capacidad operativa política, el hecho es que al final de los diez años del pacto, el pacto está haciendo aguas, (...) no por voluntad de los liberales, sino porque ha traído al pueblo de Nicaragua y al país tantos nuevos problemas, incluyendo que ha permitido el regreso al poder de Daniel Ortega, que jamás hubiera llegado al poder si no hubiera sido por una de las reformas constitucionales del 2000 (...). Entonces, el pacto, realmente, que fue diseñado por los liberales para mantenerlos a ellos en el poder, muy rápidamente se revirtió, permitió el regreso al poder a Ortega y los sandinistas, y lo que eso ha traído ha llevado a que el pueblo y amplios sectores de la sociedad se han revelado, y se están revelando con mucha fuerza contra el pacto”.

CAPÍTULO 4

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2005. ENRIQUE BOLAÑOS EN LA ENCRUCIJADA: UN PRESIDENTE SIN PARTIDO EN LA ASAMBLEA NACIONAL.

“Perder al enemigo cambia todos los puntos de referencia” (Sartori, 1993: 16).

4.1. ASPECTOS POLÍTICOS: LA DIVISIÓN DEL LIBERALISMO:

El presidente Enrique Bolaños inició su mandato en 2002 con la orden de procesar al ex-presidente Alemán por sus graves delitos de corrupción. Esta iniciativa fue una sorpresa para quienes confiaban en la lealtad de Bolaños hacia el líder del PLC, puesto que había sido propuesto por este último como candidato presidencial en los comicios de 2001. Con esta estrategia el ex-mandatario liberal veía garantizadas sus expectativas de seguir gobernando el país a través de la tutela ejercida sobre el nuevo presidente electo. Pero una vez más Alemán se equivocó en sus cálculos políticos: Bolaños se enfrentó a los sectores más duros del partido, aún a costa de perder el apoyo de los diputados liberales dentro de la Asamblea Nacional.

El conflicto entre ambos líderes no se dejó esperar cuando Alemán se erigió en el nuevo presidente de la cámara a inicios de la legislatura de 2002 gracias al voto de los cincuenta y tres diputados del PLC, con el objetivo de controlar desde el órgano legislativo la nueva agenda de gobierno. El presidente Bolaños reaccionó liderando una campaña de desprestigio contra Alemán, acusándolo de corrupto, cuyo efecto fue la división de la bancada del PLC en dos bandos enfrentados: el sector *alemanista* y el sector *bolañista*, que se extendió de la Asamblea Nacional a las demás instituciones del Estado. La división del liberalismo tuvo un solo beneficiario, el Frente Sandinista, un partido con una representación numerosa y fuertemente cohesionado tanto en el Legislativo como en los demás poderes públicos, especialmente, en el Poder Judicial. Tales recursos aumentaron la capacidad de negociación del FSLN con el PLC internamente dividido, y sobre todo con el presidente Bolaños, convertido formalmente en un presidente sin partido dentro del parlamento.

El PLC necesitaba de la colaboración sandinista: la presidenta del Juzgado de Distrito de Managua que conocía las imputaciones del Dr. Alemán era de filiación sandinista (la actual magistrada de la Corte Suprema Juana Méndez) y, por tanto, cualquier decisión judicial sobre el acusado sería objeto de negociación con el líder del FSLN Daniel Ortega. Por otra parte, Enrique Bolaños requería del acuerdo con los sandinistas para desbancar de la presidencia del órgano legislativo a Arnoldo Alemán. En los cuadros 4.1. y 4.2. se observan los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas de 2001 respectivamente.

Cuadro 4.1. Resultados de las elecciones presidenciales del 4 de noviembre de 2001.

Partidos	Candidatos (Presidencia)	Nº votos válidos	% Votos válidos
PLC	Enrique Bolaños Geyer	1.216.863	56.3%
FSLN	Daniel Ortega Saavedra	915.417	42.3%
PC	Alberto Saborío	29.933	1.4%

Fuente: Consejo Supremo Electoral, 2001. (*): Sólo aparecen los tres primeros partidos más votados.

Los sandinistas tenían dos ases en la manga: uno relativo a la condena judicial del ex-presidente Alemán, y otro vinculado a la continuidad del mandato del ingeniero Bolaños, cuyo gobierno estaba sometido a continuos bloqueos por los diputados de la Asamblea Nacional. Siempre al borde de la inculpación en el proceso (debido a los beneficios obtenidos durante el desempeño de la vicepresidencia bajo el mandato de Alemán⁴¹³), Bolaños sufrió las acusaciones de traidor del partido y el fuerte desgaste de un Ejecutivo que carecía del respaldo necesario para desarrollar el programa gubernamental desde el segundo semestre de 2002 hasta 2005.

Cuadro 4.2. Resultados de las elecciones legislativas del 4 de noviembre de 2001.

Partidos	Nº votos válidos	% Votos válidos	Nº Diputados
PLC	1.144.182	53.34%	47
FSLN	905.182	42.2%	43
PC	95.673	4.46%	2
Total Asamblea Nacional	----	-----	92

Fuente: Consejo Supremo Electoral, 2001. (*): Sólo aparecen los tres partidos más votados con representación parlamentaria. (*): Dos escaños de la Asamblea Nacional son reservados al ex-presidente de la República durante el anterior mandato y al candidato del principal partido de oposición, Arnoldo Alemán y Daniel Ortega.

En el marco de una fuerte ofensiva para amnistiar a Alemán la marginación de Bolaños en el PLC favorable dentro del parlamento. A cambio de concluir el resto de su mandato sin mayores bloqueos legislativos, Ortega demandó del presidente Bolaños algunos cambios en la Junta Directiva de la cámara, además de un nuevo consenso sobre la Ley de Carrera Judicial, como factor clave para mantener intacto su control sobre el Poder Judicial⁴¹⁴. El propio Ortega hizo públicos sus acuerdos con Bolaños, subrayando el interés de evitar que la Asamblea Nacional gracias a la presión de los diputados del PLC se convirtiera en un instrumento eficaz para

⁴¹³ En el desvío millonario de fondos públicos que protagonizó el ex-presidente Alemán (llamado “*la Guaca 1*”) estaba implicado el propio Enrique Bolaños, que mientras era vicepresidente de la República recibió un estipendio mensual de 7.500 dólares, añadidos a su salario, del mismo modo que se benefició mensualmente de una importante cantidad, 40.100 dólares, en concepto de gastos de la vicepresidencia. Por otra parte, Enrique Bolaños recibió también fondos de la Fundación Democrática Nicaragüense, entidad encargada del blanqueo de dinero, para financiar la campaña electoral de noviembre de 2001 y capacitar a miles de fiscales del PLC (“*la Guaca 2*”) (García, J. F., 2004)

⁴¹⁴ Los sandinistas querían volver a ocupar puestos directivos en la Asamblea Nacional y realizar modificaciones en la Ley de Carrera Judicial, que prohibía el acceso a la judicatura de aquellos funcionarios implicados durante el régimen sandinista en órganos de Seguridad del Estado o en casos de violación de los Derechos Humanos, como era el caso de la magistrada Méndez que había ordenado el auto de prisión de Alemán por veinte años.

garantizar la libertad del ex-presidente Alemán a través de la figura de la inmunidad parlamentaria. En todo caso, la alianza de Ortega con el presidente Bolaños no privaba a Alemán del amplio poder que conservaba como líder del PLC. Como consecuencia del pacto con el FSLN que dio origen a las reformas constitucionales de 2000, ambos partidos mantenían la dirección de los poderes Legislativo, Judicial y Electoral, dejando al Ejecutivo en una situación de clara desventaja respecto de la posibilidad de lograr un apoyo político amplio y duradero.

Sobre esta base, Ortega negoció indistintamente con Alemán (sometido a arresto domiciliario desde 2002) y con Bolaños para cumplir estratégicamente sus objetivos políticos. Apoyó al primero, a cambio del voto favorable de los diputados *alemanistas* sobre la reducción del mandato presidencial de Bolaños y la aprobación de la reforma constitucional de 2005, que restringía nuevamente las facultades del Ejecutivo en beneficio del Legislativo, para cuya implementación fue necesaria la elaboración de la *Ley Marco No. 558 para la Gobernabilidad y Estabilidad del país*. De otro lado, se alió con los sectores *bolañistas* para evitar la continuidad de Alemán al frente de la presidencia de la Junta de Dirección de la Asamblea Nacional. En uno u otro caso, el Frente Sandinista con Ortega a la cabeza restringía los recursos de poder de los líderes de la oposición, Alemán y Bolaños, en el marco de un liberalismo tan dividido como lastrado en sus apoyos internos y externos.

Arnoldo Alemán se refugió en la lealtad incondicional del núcleo mayoritario de diputados del PLC y en su fuerte liderazgo partidario, mientras Enrique Bolaños, cada vez más debilitado, se amparó en el respaldo de un reducido número de diputados fieles, la ayuda de las agencias internacionales de cooperación al desarrollo y la Administración de Estados Unidos. El mandato de Bolaños finalizó con enormes dificultades⁴¹⁵, abriendo paso a una nueva campaña electoral en la que se rompía el *cleavage* que históricamente había fraccionado a la sociedad nicaragüense en dos bloques diferenciados desde la década de 1980: izquierda/ derecha o sandinismo/anti-sandinismo, para dejar paso a una estructura de competencia electoral articulada por un nuevo eje divisorio: los partidos políticos afines al pacto Ortega-Alemán y aquellos que se oponían al mismo⁴¹⁶ (Martí, 2008: 306-307).

La reformulación de los compromisos políticos entre ambos líderes a fines de 2004 en los acuerdos conocidos popularmente como el “*re-pacto*” permitió impulsar otra iniciativa de reforma constitucional en 2005. El presidente Bolaños, que desde el comienzo de su mandato no quería verse convertido en un rehén político del ex-presidente Alemán, evitando que su gobierno fuera un simple órgano administrativo, no pudo, sin embargo, escapar de la votación conjunta de los diputados del FSLN y el PLC para aprobar una nueva ley de reforma parcial a la Constitución, que disminuía las facultades de la Presidencia en favor de la Asamblea Nacional. Este proceso abrió un nuevo episodio de crisis institucional entre los dos poderes, cuya solución exigió la mediación del cardenal Obando y Bravo y del embajador Dante Caputo, enviado personal del secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), además de

⁴¹⁵ Las dificultades del presidente Bolaños para finalizar su mandato, generadas por la pérdida del apoyo del PLC en la arena legislativa, y el veto estadounidense a sus intentos de alianza con el líder sandinista Daniel Ortega, aislaron a un presidente que tampoco había gozado de un amplio respaldo popular, debido a su imagen elitista y excesivamente vinculada a los organismos financieros internacionales y la Administración de Estados Unidos.

⁴¹⁶ La disidencia anti-pacto en el PLC fue liderada por el banquero E. Montealegre, ex-ministro de Relaciones Exteriores y de Finanzas durante los gobiernos de Alemán y Bolaños, dotado de una importante red de apoyo entre los disidentes liberales y la elite financiera nicaragüense y de Estados Unidos. En el FSLN, la disidencia fue articulada en torno a la carismática figura del fallecido H. Lewites, ex-ministro de Turismo durante el régimen sandinista y alcalde de Managua de 2000 a 2004, que encabezó la lista por MRS en 2006 al que sustituyó tras su repentina muerte el candidato Edmundo Jarquín.

funcionarios locales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la participación de miembros del gobierno y representantes de los dos partidos mayoritarios.

La reedición del Acuerdo Político del 14 de junio de 1995, que permitió solucionar el bloqueo que había paralizado al gobierno de Violeta Chamorro a través de la Ley Marco No. 199, tuvo un desarrollo y resultado similares. La Ley Marco No. 558 retrasó la entrada en vigor de las reformas constitucionales promovidas por Daniel Ortega y Arnoldo Alemán hasta enero de 2007. Bolaños reaccionó con nuevas protestas, amparándose en la alianza con Estados Unidos y la comunidad internacional de donantes, amenazando con decretar el Estado de Emergencia y ordenar la intervención del Ejército, y haciendo uso de poderes extremos para disolver la Asamblea Nacional. Pero tales tentativas no limitaron el impulso de las reformas a la Constitución mediante la votación calificada de los diputados del FSLN y el PLC en el parlamento, que habían puesto al presidente Bolaños en una encrucijada muy difícil de resolver.

4.2. ASPECTOS JURÍDICOS: LA LEY N° 520 DE REFORMA PARCIAL:

La Ley No. 520 de reforma parcial a la Constitución aprobada el 13 de enero de 2005 tenía como objetivo reforzar las facultades del Poder Legislativo en materia de ratificación, interpelación y destitución de los funcionarios del Poder Ejecutivo, y modificar la regulación del derecho de veto del presidente de la República. El procedimiento de interpelación no es totalmente nuevo en Nicaragua. Aparece por primera vez en el artículo 116 de la Constitución liberal de 1911, posteriormente en el artículo 203 de la Constitución somocista de 1950, más tarde en los artículos 147 y 202 de la Constitución de 1974, la última del período de los Somoza (1936-1979), y, por último, en el artículo 138 de la Constitución sandinista de 1987. La reforma constitucional de 1995 añadió al procedimiento de interpelación de los funcionarios públicos en la Asamblea Nacional que: *“la comparecencia será obligatoria bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Si como consecuencia de la interpelación, la Asamblea Nacional por mayoría absoluta de sus miembros considera que ha lugar a formación de causa, el funcionario interpelado perderá desde ese momento su inmunidad”*. Este instrumento de control parlamentario dejó de tener un carácter voluntario para ser imperativo, un hecho novedoso respecto de las constituciones anteriores (Miranda, 2006: 361).

La reforma de 1995 también amplió el margen de funcionarios públicos que podían ser objeto de interpelación, incluyendo a los máximos representantes de la Procuraduría General de la República. Introdujo la *“obligación ineludible”* de responder al informe solicitado por los diputados, añadiendo como mecanismo de mayor coerción la amenaza de destitución en caso de la no comparecencia injustificada. Esta es una prueba clara del fortalecimiento progresivo de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo en 1995, completado después en las reformas de 2005 al añadir que: *“si la Asamblea Nacional considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los diputados lo destituirá, y pondrá en conocimiento al presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión”*.

La facultad de la Asamblea Nacional de solicitar informes a ministros, viceministros y presidentes de entes autónomos y gubernamentales, como ya estaba dispuesto en las reformas de 1995 y 2000, se extendió al procurador y subprocurador general de la República. El órgano legislativo también podía destituir a funcionarios considerados no aptos para el ejercicio de su cargo por mayoría cualificada del 60% de los representantes de la cámara. El nombramiento de los ministros, procurador y subprocurador general de la República, jefes de misiones

diplomáticas y directores de entes autónomos y gubernamentales a cargo del presidente no sería considerado firme hasta su ratificación por el voto favorable del 60% de los diputados en un plazo no superior a quince días.

La reforma parcial de 2005 introdujo además la facultad de elegir con el apoyo del 60% de los legisladores a los candidatos de las listas propuestas conjuntamente por los poderes Ejecutivo y Legislativo para nombrar al superintendente y a los intendentes de los Servicios Públicos, así como al director y subdirector del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural. En relación al veto presidencial, las nuevas atribuciones establecían que cada vez que el titular del Ejecutivo hiciera uso de esa facultad debería especificar los motivos que justifican el veto en su modalidad parcial o total, correspondiendo a la comisión legislativa encargada en cada caso la función de dictaminar la admisión de las razones del veto aducidas. La Asamblea Nacional gozaría de plena facultad a la hora de rechazar el veto de cada artículo de la ley propuesto por el presidente con un número de votos favorable que excediese en la mitad más uno del total de los miembros de la cámara.

La Ley No. 521 de reforma parcial a la Constitución fue aprobada el 13 de enero de 2005, y se publicó el 18 de febrero en *La Gaceta* Diario Oficial de la República n° 35. Su contenido, además de referir nuevas disposiciones sobre la regulación jurídica del Parlamento Centroamericano, se centró en la modificación del artículo 140 del Capítulo II sobre el Poder Legislativo⁴¹⁷ integrado en el Título VIII correspondiente a la organización del Estado. Por otro lado, también consideramos la Ley No. 490 de Reforma Parcial⁴¹⁸ del inciso 12 constitucional de 2004 sobre las facultades del Poder Legislativo en la ratificación de los tratados internacionales. La crisis institucional que tuvo lugar bajo el gobierno de Enrique Bolaños hizo necesaria la aprobación de la Ley No. 558 denominada “*Ley Marco para la Estabilidad y la Gobernabilidad del país*” el 19 de octubre de 2005. La propia ley señala en su inciso III el propósito de contribuir a la estabilidad política y la institucionalización del régimen democrático en Nicaragua mediante la dotación de un instrumento legal que sirviese a la aplicación de las normas constitucionales revisadas.

La Ley Marco de 2005 dispuso que la Ley No. 520 de reforma parcial, la Ley No. 511 de Superintendencia de Servicios Públicos, la Ley No. 512 creadora del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural, la Ley No. 539 de Seguridad Social, y los demás actos legislativos derivados de las mismas quedasen suspendidos hasta el 20 de enero de 2007, en cuyo caso las nuevas autoridades elegidas en los comicios generales de 2006 podrían aceptar o bien rechazar tales leyes. Se constata entonces como la revisión de la Constitución, su aprobación y entrada en vigor corresponde a los actores políticos que renuevan periódicamente su ejercicio cada cinco

⁴¹⁷ La Ley No. 521 publicada en *La Gaceta* Diario Oficial de la República N° 28 el 18 de febrero de 2005. El artículo 9 de la Constitución de 1987 establece como mandato del Estado privilegiar la unidad centroamericana y apoyar los esfuerzos para lograr la integración política y económica de Centroamérica. El Parlamento Centroamericano tiene una función básica en la armonización legislativa y la creación jurídica del Sistema de Integración Centroamericano (SIC). A los legisladores nicaragüenses no se les había otorgado iniciativa de ley en su calidad de diputados del Parlamento Centroamericano, a pesar de su elección por sufragio libre, universal y directo por los ciudadanos nicaragüenses, siendo depositarios de la soberanía popular. Esta reforma del artículo 140 de la Constitución permitirá concederles la iniciativa legislativa en el marco del proceso de integración regional.

⁴¹⁸ La ley No. 490 de Reforma Parcial del inciso 12 constitucional, publicada en *La Gaceta* Diario Oficial N° 132 el 7 de julio de 2004, suprime el plazo fijo de sesenta días perentorios para ratificar tratados internacionales, vencido el cual se tenían por aprobados. La Ley de reforma establece en su exposición de motivos: “(...) aceptar la prescripción de un plazo para aprobar los instrumentos internacionales que pasarán a ser leyes nacionales, una vez aprobados por omisión por el mero transcurso de sesenta días, no se compagina con la seriedad y prudencia que debe pautar la aprobación de las leyes que regirán los destinos de Nicaragua”. Con la revisión constitucional de esta disposición, la Asamblea Nacional fortalece sus facultades en la aprobación de los instrumentos internacionales.

años. En Nicaragua las sucesivas reformas desde 1995 han quedado peligrosamente en manos de mayorías parlamentarias que deciden sobre su contenido y el tiempo real de su aplicación.

4.3. EL ARGUMENTO CUALITATIVO: ¿HACIA LA PARLAMENTARIZACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL?

Las reformas constitucionales de 2005 son analizadas siguiendo el mismo modelo anterior, examinando las respuestas cualitativas al *quién*, el *cómo*, y el *por qué* de tales cambios. En primer lugar, estudiamos la correlación de fuerzas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, seguida del procedimiento jurídico de revisión dificultado por la tensión institucional entre ambos órganos, y, por último, el cuadro de intereses de los dos partidos mayoritarios (el FSLN y el PLC), que hacen la votación calificada de las leyes No. 520 y No. 521 de reforma parcial dentro de la Asamblea Nacional.

4.3.1. BOLAÑOS Y LA FRACTURA DEL PLC: ¿EJECUTIVO O LEGISLATIVO?

El ingeniero Bolaños llegó al poder en 2001 con el objetivo de garantizar la transparencia en la vida pública nicaragüense, protagonizando una auténtica “cruzada” contra corrupción política⁴¹⁹, que se convirtió en la seña de identidad de su gobierno⁴²⁰. El nuevo presidente trató de impulsar la reforma del Poder Judicial y la Contraloría General de la República, como instrumentos necesarios para frenar la corrupción de las elites políticas. Con la finalidad de otorgar a su mensaje una dimensión apartidista dirigida a todos los nicaragüenses sin distinciones ideológicas renunció al color rojo del partido liberal, y se cubrió simbólicamente con los colores azul y blanco de la bandera nacional (Barrachina, 2009: 62). Los partidarios de Bolaños se autodenominaron inicialmente como *Gran Unión Liberal* para después constituirse como la bancada *Azul y Blanco*.

Ya se ha visto que tal iniciativa tuvo como efecto el bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, debido al distanciamiento de los diputados del PLC que le ocasionó al presidente Bolaños el conflicto de liderazgo con Arnoldo Alemán, que mantenía un fuerte control sobre la estructura de su partido, y quería seguir gobernando el país desde la presidencia del parlamento⁴²¹.

⁴¹⁹ Así lo expresa también el diputado del PLC Francisco Aguirre: “(...) él fue el “zar” en la lucha contra la corrupción, él tenía a su cargo asegurarle a la población de Nicaragua de que no se iba a dar corrupción en esa época (...) era una especie de “Cid Campeador”, que iba a transformar de un solo golpe, revolucionar la cultura política de Nicaragua, que como, seguramente, sabés es uno de los países más tradicionales de Latinoamérica (...)”.

⁴²⁰ Como advierte Barrachina sobre Bolaños: “el 10 de enero de 2002 en su discurso de investidura prometía combatir lo que identificó como los grandes “vicios” nicaragüenses: “la corrupción, la perversión en el uso del poder y el caudillismo” (...)” (2009: 61). Asimismo el jurista Manuel Aráuz señala: “(...) un cambio tan radical en el que se le metió el tema de que él tenía que dejar un legado, que lo dejó en Nicaragua, de que tenía que hacer algo trascendente, y lo trascendente era afrontar el delito de la corrupción, y perseguir a Alemán y a todos sus cómplices, lo hizo, lo hizo hasta donde pudo, porque luego no pudo soportar el poder político de otros grupos, y el poder económico o el poder de la Iglesia (...)”

⁴²¹ Esta línea de argumentación es sostenida por la diputada Mónica Baltodano entre otros entrevistados: “(...) Bolaños procesa a Alemán y lo procesa porque Alemán se quiere convertir desde el parlamento en el presidente del país, porque él, una de las reformas constitucionales fue la famosa diputación regalada, entonces, él pasa de la Presidencia al parlamento, entonces, ya en la presidencia de la Asamblea Nacional, él comienza a torpedear la gestión del presidente desde su partido, entonces, eso hace que Bolaños decida enfrentarlo y le abre juicio por malversación, fraude, lavado de dinero en perjuicio del Estado nicaragüense (...)”. En la misma línea Alejandro

Al igual que la presidenta Chamorro en 1990, Enrique Bolaños se vio obligado a pactar con el Frente Sandinista para sacar adelante su agenda de gobierno, y continuar con su empresa de combatir la corrupción del ex-presidente Alemán. Esta posición estratégica del FSLN en el enfrentamiento entre ambos líderes del liberalismo, unida a la presencia mayoritaria de magistrados y jueces sandinistas en la composición interna del Poder Judicial⁴²², le otorgó a Daniel Ortega mayores réditos en la negociación a dos bandas (ya fuese con Alemán o con Bolaños) para incrementar su control sobre la nueva correlación de fuerzas políticas⁴²³. La controvertida figura del nuevo presidente, que, por un lado, encarna la voluntad de recuperar la probidad en las instituciones públicas, y, por otro, abre una fractura indisoluble en el bloque liberal interpretada por los sectores del PLC como un síntoma de deslealtad, cuya consecuencia inmediata fue la de fortalecer al adversario político, tuvo su expresión originaria en la misma elección de Bolaños como candidato a las elecciones presidenciales de 2001⁴²⁴. Enrique Bolaños

Serrano Caldera observa: “(...) Alemán llega de diputado en esas condiciones, como tiene su partido la mayoría que le ha dado el triunfo a Enrique Bolaños, que fue su sucesor del mismo partido en la presidencia, se hace elegir presidente de la Asamblea, y desde la presidencia de la Asamblea quiere gobernar y manejar al presidente de la República, que fue su vicepresidente, entonces, él viene con la idea del vicepresidente obsecuente, pero se encuentra con un presidente, no con un vicepresidente, y eso lo hace chocar con Bolaños (...)”.

⁴²² Haciendo una descripción del proceso de composición interna del aparato judicial, la diputada del PLC María Dolores Alemán observa lo siguiente: “cuando pierde Daniel se comienza, nuevamente, a reestructurar el Poder Judicial, porque desaparecen los tribunales populares, todas esas cosas, el Frente Sandinista a sus estructuras las mete y ellos comienzan a gobernar desde abajo, y tuvieron la visión de entender el Poder Judicial como una institución sumamente poderosa, comienzan a capacitar a sus cuadros (...)”.

⁴²³ Como añade Manuel Aráuz: “pero la lucha contra la corrupción, que inició el Ingeniero Bolaños, que era legítima, lo llevó, obviamente a tener una desgracia sobre el parlamento, y, en un primer momento, la lucha contra la corrupción tuvo éxito, y yo creo que ahí el Ingeniero Bolaños cayó en manos del Frente Sandinista, tuvo éxito porque el Frente Sandinista lo apoyó (...) para desaforar a Alemán, (...) porque fueron los jueces sandinistas los que procesaron a Alemán, y ese apoyo duró un año, luego, cuando se venían ya los nombramientos, Bolaños no tenía respaldo en el parlamento, y, entonces, el Frente tenía que buscar con quien pactaba para poder nombrar a tantos otros funcionarios, para poder seguir conservando el poder político en las instituciones, entonces, el Frente Sandinista estaba con Bolaños para atacar a Alemán, pero cuando se dio cuenta que había un frente abierto en el ámbito del parlamento, porque había que nombrar a otra gente, y no tenía socios más que Alemán, volvió con Alemán, y, entonces, comenzó a suavizarse un poco el tema de la lucha contra la corrupción, y el tratamiento al presidente Alemán fue, digamos, un poco más suave, más moldeable, yo creo que Bolaños no supo que al iniciar la lucha contra la corrupción de Alemán ponía a Alemán en manos del Frente Sandinista, no supo calcular hasta ahí (...)”.

⁴²⁴ El discurso de Manuel Aráuz establece las variables explicativas de la candidatura presidencial de Enrique Bolaños, que no está sustentada en un auténtico liderazgo partidario dentro del PLC, controlado por el ex-mandatario liberal Arnoldo Alemán: “¿por qué se dio la reforma del año 2005? Arnoldo Alemán se equivocó cuando propuso como candidato a presidente al Ingeniero Enrique Bolaños, se equivocó porque creyó que Bolaños iba a ser una persona que iba a responder a lo que él dijera, ¿no?, hay un artículo ahí, lo puedes encontrar en un libro, que se llama “El sistema del figureo”, fue publicado en La Prensa, de un escritor nacional que se llama Leo Núñez. Leo Núñez escribió, en ese entonces, que había personas que eran serviles, el servilismo al presidente Alemán, y que una de las personas más serviles, el “cuello más flexible del liberalismo” se llama el artículo, es decir, que la persona siempre es complaciente, era el Magistrado Iván Escobar Fornos. Iván Escobar Fornos estaba destinado a ser el sucesor de Alemán, pero, porque era una persona obediente, o sea, Alemán se miraba que él seguiría mandando, gobernando a través de Iván Escobar, pero la presión de los grupos políticos y de los grupos económicos determinó que fuera una persona distinta, ¿por qué no podía ser su vicepresidente que era el Ingeniero Bolaños? Y se nombró, pues, a Bolaños como candidato, y comenzó la campaña, etc., Alemán tenía desconfianza de Bolaños, pero no creyó, no creyó nunca que Bolaños iba a tener un cambio tan radical (...)”. Algo en lo que abunda el diputado Francisco Aguirre, Secretario Nacional del PLC: “en el 2001, vamos otra vez a las elecciones, es la última vez que el partido liberal juega unas elecciones nacionales realmente unido alrededor de un candidato, (...) me refiero al Ingeniero Enrique Bolaños Geyer, no era, realmente, liberal, él era del otro partido contrincante, es más, a través de la historia ha sido el principal contrincante del Partido Liberal, que se llama el Partido Conservador, pero él, muy astutamente, había logrado proyectarse como un elemento valioso y había sido el Vicepresidente de Arnoldo Alemán, y fue, junto con Sergio Ramírez Mercado, los únicos vicepresidentes en la historia de este país, que tuvieron atribuciones reales, Enrique Bolaños tuvo, por ejemplo, responsabilidades de presidente del ENEL, que es la empresa nacional de electricidad de Nicaragua, entre otras cosas, porque Alemán

fue elegido candidato del PLC frente a la figura emergente de Eduardo Montealegre por la presión política de Arnoldo Alemán para seguir manteniendo su firme liderazgo dentro del partido. Para ello necesitaba de un candidato sin fuertes apoyos dentro de la militancia activa (Dye, 2004: 26-27).

La reedición del triunfo liberal por tercera vez consecutiva desde la convocatoria electoral de 1990 llevó a Enrique Bolaños a la presidencia de la República con el apoyo de sus bases partidarias. El contraste entre el perfil de liderazgo populista y carismático del ex-presidente Alemán, y el elitismo político, social y económico del nuevo mandatario, miembro de la burguesía tradicional nicaragüense, militante histórico del Partido Conservador⁴²⁵, y antiguo líder de la organización empresarial COSEP es evidente. El apoyo del partido a su candidatura se hizo bajo el liderazgo de Alemán, que confió en la obediencia del sucesor elegido por él mismo para continuar ejerciendo su poder sin obstáculos desde la diputación constitucional obtenida en la cámara de representantes gracias a las reformas de 2000⁴²⁶.

El escaso tirón electoral del ingeniero Bolaños no impidió su victoria en los comicios de 2001 después de la campaña del PLC en las zonas rurales, que constituyen la mayor cantera de votos del partido liberal en el territorio nacional. El discurso de los diputados fieles a Arnoldo Alemán destaca la pujanza del viejo líder del PLC por su similitud con el estilo de liderazgo de masas que caracteriza a Daniel Ortega para disputarle con éxito la presidencia de la República. La correlación de fuerzas entre los dos bloques es siempre favorable a la oposición anti-sandinista, que se aproxima al 60% de los sufragios con independencia de la idoneidad del candidato presidencial. Pero es interesante advertir el rechazo hacia la figura de Bolaños, que desde el inicio aparece como un candidato débil, que obtiene su capital político del partido que lo respalda en la convocatoria electoral de 2001⁴²⁷.

elegía a una persona de mucha integridad a cargo de uno de los sectores en donde más plata se maneja, y él tuvo muchas otras atribuciones (...)".

⁴²⁵ En relación a las diferencias sociológicas, que explican desde el siglo XIX la desigual orientación del mensaje ideológico entre el Partido Conservador y el Partido Liberal, afirma el diputado Francisco Aguirre: "(...) hay una interesante anécdota que me contó una persona de aquí, conservadora, pero que abandonó el partido, porque yo le dije una vez: "¿cuál es la diferencia entre vos y yo?, ¿entre los conservadores y los liberales?". Entonces, ella me dice: "mira hay una importantísima, pero sutil, importante diferencia". "¿Y cuál es?" – le dije-. "Que los liberales quieren educar a los hijos de los lustradores de zapatos para que logren algo más que su padre, y los conservadores temen que los hijos o los nietos de los lustradores de zapatos aprendan alguna otra profesión, porque entonces nadie les va a lustrar los zapatos, y ellos no saben cómo hacerlo"".

⁴²⁶ Como apunta Francisco Aguirre: "(...) Bolaños se hace presidente, y saca algo así como el 54% o el 55% del voto, pero ahí voy a abrirte un poco más el asunto para que lo entendás, (...) en el año 2001, Bolaños, ex presidente del Consejo de la Empresa Privada, el COSEP, un hombre de empresa destacado, una persona que en los años 80 había luchado contra el sandinismo, en ese entonces, (...) nadie lo conocía aquí dentro de los recintos en donde está el voto duro del Partido Liberal, porque si hay algo que nosotros tenemos en común con el sandinismo es que los dos grandes partidos en este país son partidos cuyas bases son populares (...). Pero Bolaños vino con esa mentalidad de tecnócrata conservador, pero había aquí un pánico, porque nadie dudaba que Alemán iba a ganar las elecciones del año 1996, pero había mucha gente que dudaba de que Bolaños podía ganarle a Daniel (...)"

⁴²⁷ Como añade el diputado Aguirre: "(...) yo recuerdo que, en ese entonces, a mí me pusieron a cargo de la campaña electoral en el departamento de Río San Juan, que es uno de los más pobres de Nicaragua, y un departamento fuertemente rural, y me acuerdo que nosotros teníamos nuestras propias encuestas, en las que nosotros confiábamos, no las que salen aquí publicadas en los periódicos, que demostraban que en ese departamento, efectivamente, nadie conocía a Enrique Bolaños, nadie sabía quien era, Daniel era muy conocido, y según las encuestas que nosotros teníamos en septiembre Daniel tenía una ventaja de 60 a 40, entonces, y eso se estaba dando en todos los departamentos del país, no así en los diferentes estratos sociales, porque mientras entre más alto subías en la pirámide social en Nicaragua más gente conocía a Bolaños y más gente se identificaba con Bolaños (...)"

La tensión política entre Bolaños y su antecesor en el cargo se perfila ya en el contexto de la campaña presidencial, debido al interés del primero en distanciarse de la sucia imagen del segundo, y proyectar su figura como una alternativa transparente en el ejercicio de la presidencia. Aunque la victoria del presidente Bolaños es interpretada cualitativamente como un efecto de la labor del partido por mantener su cuota de representación dentro de la Asamblea Nacional, y no de su liderazgo individual dentro de la sociedad nicaragüense. Se ve como en el discurso se superpone la acción de la campaña legislativa realizada por los diputados del PLC sobre el éxito de la elección de Bolaños en 2001. El esfuerzo realizado por el partido liberal durante la campaña presidencial en favor del PLC, portando la bandera de un candidato desconocido en los estratos populares de la sociedad, constituye el factor que explica el triunfo de Enrique Bolaños frente al carisma de dirigentes como Arnoldo Alemán o Daniel Ortega⁴²⁸.

Los poderes constitucionales y partidarios garantizaban a Alemán una influencia sobre la agenda política del nuevo gobierno mucho mayor que la que tenía el propio presidente electo⁴²⁹, cuyas atribuciones habían sido reducidas por las reformas constitucionales de 1995 y 2000, además de carecer del respaldo del PLC dentro del órgano legislativo, donde se había desplazado institucionalmente el centro de gravedad del proceso político. El conflicto entre ambos líderes (Bolaños, como presidente del Ejecutivo y Alemán, como presidente del Legislativo) se convertirá otra vez en la expresión del juego de “suma-cero” que caracteriza a la política nicaragüense⁴³⁰.

⁴²⁸ Así, continua el diputado Francisco Aguirre: “(...) pero lo que nosotros sabíamos como liberales era que como partido éramos conocidos, apreciados, apoyados por la mayoría de la población, sobre todo en esos reductos rurales, entonces, ¿qué hacía yo?, que era mi campaña, porque Bolaños nunca se quiso identificar con el Partido Liberal Constitucionalista, (...) no lo decía abiertamente, pero él creía que Alemán le hacía sombra, que Alemán tenía la imagen de corrupto y que, por ende, el Partido Liberal también era retratado por la corrupción, eso era el juego de Bolaños, entonces, no sé si en algún momento ha ideado Bolaños ir a San Juan, pero sí sé que yo llegué, y llegué varias veces, y, entonces, visité los principales municipios del río, y me acuerdo que llevaba yo camisetitas rojas, gorras rojas, pancartas rojas, llevaba el barril de pilones de pintura roja, banderas rojas, y les dije a la gente: “bueno muchachos, ya viene la elección, a votar por el Partido Liberal y su plancha”. Porque no les iba a decir: “quiero que voten por Enrique Bolaños, porque me iban a decir: “¿y quién es ese?”. Yo les tenía que decir: “ustedes tienen que votar ahora con el Partido Liberal, hay elecciones y ese día, ¡vámonos, organización, todo el mundo a votar ese día!”. Y me acuerdo que hice eso desde San Carlos de Nicaragua, (...) hasta San Juan de Nicaragua en la parte más occidental, es decir, desde la ciudad más importante del Río San Juan que queda en el propio lago del Cocibolca de Nicaragua, hasta San Juan de Nicaragua, que es el municipio más pequeño de Nicaragua con menos de 600 personas, (...) entonces, terminamos ganando ese municipio con el 60% del voto, y el otro con un 40%, a nivel nacional, ¿eh?, el Partido Liberal logró una victoria, como te dije de aproximadamente 54,5% del voto (...)”.

⁴²⁹ En este punto, advierte el diputado de MRS Enrique Sainz: “(...) en la Asamblea Nacional la elección de la directiva es veinticuatro horas antes de que asuma el nuevo gobierno (...) entonces, en la Asamblea eligieron un presidente y una directiva, que fue la que le dio posesión a Enrique Bolaños, ese presidente a las veinticuatro horas renunció, volvieron a convocar el plenario de la Asamblea, y eligieron a Alemán como presidente de la Asamblea, en consecuencia, Alemán tenía el control absoluto, poder económico, poder político, el control del Ejecutivo, porque entre los candidatos del Partido Liberal él cogió al peor, a una persona casi anciana, que había estado medrando al amparo de su poder, y que no tenía ningún liderazgo, en consecuencia, él aspiraba a controlar el Ejecutivo, y a controlar la Asamblea (...)”.

⁴³⁰ De este modo, concluye el diputado Aguirre: “(...) viene Bolaños, y lo que el señor Bolaños trata de hacer es reformar durante sus cinco años quinientos años de cultura política y social nicaragüense, remontando a la época en que el señor Pedrarias Dávila es nombrado el primer Gobernador de Nicaragua, y una de sus primeras acciones es mandar decapitar a Francisco Hernández de Córdoba, que fue el conquistador entre comillas de Nicaragua, (...) o sea, que aquí la solución a los problemas políticos desde la época de la colonia, literalmente, los momentos en que nace la patria moderna nicaragüense, se establecen, claramente, reglas de juego en que se apuesta todo a ganar, y que se juega muy duro, ¿verdad?, “vos le arrecias”, como hablamos nosotros (...)”. Y observa la diputada del PLC M^a Dolores Alemán: “(...) parte de la democracia es aprender a aceptar cuando uno gana y cuando uno pierde, y a ser tolerante de las diferentes percepciones y puntos de vista (...)”.

La figura de Bolaños es demonizada por el PLC, que se alinea casi al completo bajo el liderazgo de Alemán, y el primero debe iniciar en solitario su lucha contra la corrupción⁴³¹ con el único apoyo de la bancada sandinista. Los diputados del PLC leales a Alemán acusan a Bolaños de ser el auténtico responsable de la división del liberalismo, y de generar la coyuntura política estratégica que terminó favoreciendo al FSLN de Daniel Ortega⁴³². La explicación de esta alianza entre el presidente Bolaños y el líder sandinista muestra como la ambición política del ex-presidente Alemán dentro del órgano legislativo generó la animadversión del nuevo titular del Ejecutivo, pero también la del propio Ortega, que decidió aprovechar el conflicto de liderazgo dentro del PLC para fortalecer al FSLN después de las reformas constitucionales de 2000⁴³³.

Dentro del bloque liberal comienza a gestarse un frente de oposición al ex-presidente Alemán, que debilita internamente a la estructura partidaria del PLC, mediante una dura campaña en los medios de comunicación nacionales, unida al rechazo de la diplomacia de Estados Unidos hacia el ex-mandatario por haber pactado en secreto con Daniel Ortega en 2000, y haber cometido graves delitos contra el erario público⁴³⁴. De otro lado, la visión de Bolaños

⁴³¹ Por otra parte, la campaña del presidente Bolaños contra la corrupción del gobierno de Alemán (1997-2001) es percibida como falaz y difamatoria por el diputado del PLC, Francisco Aguirre, cuyo discurso es representativo del sector “alemanista” del bloque liberal escindido en 2002: “(...) el mismo Bolaños monta una especie de campaña en contra de Arnoldo Alemán, donde le acusa de haberse robado 100 millones de dólares, te dije que trabajé en el Banco Mundial, soy un economista, me gustan los números, se lo que esta economía representa, estoy ubicado, este país no puede darle a nadie 100 millones de dólares en cinco años, ni siquiera la mitad de eso, porque no da abasto para esto, vuelvo al tema de la plata y de donde salga, ¿verdad?, obviamente, con personas como Enrique Bolaños a cargo de los sectores más lucrativos del sector público, y con los donantes, incluyendo España, a cargo del financiamiento del 85% de la inversión pública, que es la otra gran vaca lechera de acá, no hay mucho en donde ordeñar, sobre todo que el PIB de Nicaragua era tal vez, en ese entonces, de 4.000 millones de dólares, y la vasta mayoría del presupuesto del Estado va directamente para pagarle a maestros, trabajadores de salud, funcionarios de la cosa pública, el 75% del gasto corriente (...)”.

⁴³² Como destaca el diputado “alemanista” Francisco Aguirre: “(...) ahí le cae la sorpresa ésta muy grata para él, de que el señor Bolaños decide transformar a la sociedad más tradicional, o una de las tres o cuatro más tradicionales de Latinoamérica, y de tratar de crear un sistema político utópico, ¿tú sabes lo que significa la palabra “utopía”? ¿sabés lo que es eso?, el país que no existe, entonces, él decide hacer a Nicaragua más pura que la nieve recién caída, más pura que España, que Italia, o que los Estados Unidos, y casi tan pura, tal vez, como dicen que es Finlandia y Noruega y Suecia. Desde luego que nosotros estaríamos felices de tener los niveles de eficiencia y de integridad (...) pero este señor no se satisfacía con eso, él quería que fuera el país más adelantado, y pone como blanco el Partido Liberal Constitucionalista, y (...) para no cansarte el cuento, Daniel Ortega que estaba muerto y servil, de repente, dice: “¡hombre!, el enemigo de mi enemigo es mi amigo”, (...) y (...) ¿quién es su enemigo?, el PLC y Arnoldo Alemán, porque él nunca le ha podido ganar, de repente, tiene un nuevo aliado, que se llama Enrique Bolaños, y él pone a la disposición de Enrique Bolaños dos cosas importantísimas: treinta y ocho votos sandinistas en la Asamblea Nacional más el Poder Judicial”.

⁴³³ Y argumenta Alejandro Serrano Caldera: “(...) Alemán quiere irse arriba, como se dice aquí, en el pacto político tratando de seguir ejerciendo el gobierno desde la presidencia de la Asamblea, (...) va a ser diputado cinco años más, cinco años más mantenía la inmunidad, pero (...) él saltó a la presidencia de la Asamblea, y desde ahí quiso gobernar, entonces, obviamente, choca con el presidente, y choca con Ortega, lo cual hace que los dos, el enemigo de mi enemigo es mi amigo, es decir, se juntan Bolaños y Ortega, y, de alguna forma, montan el juicio contra Alemán, que ya estaba encausado, (...) no podían si la Asamblea no le retiraba la inmunidad, entonces, necesitaban cuarenta y siete votos, le faltaba un voto, fueron cuarenta y seis, ¿no?, porque los demás eran de Alemán, pero lo consiguieron, le retiraron la inmunidad, vino el juicio y lo condenaron a veinte años (...)”.

⁴³⁴ En los términos del diputado Aguirre: “(...) en 2002 (...) se abre ya la división no entre el sandinismo y los demócratas o el liberalismo sino que entre liberales, y aquél segmento de la cúpula social de este país que, a lo mejor, sería el equivalente, la mayoría de ellos, a la clase media acomodada en tu país, que nunca se han metido en política, porque lo consideran una cosa demasiado sucia para ellos, y que creen todo lo que dicen los periódicos, (...) y que por diferentes razones detestaban a Arnoldo Alemán, y, entonces, encuentran en Bolaños una caja de resonancia en esta cúpula social del país, pero internacionalmente también, y sobre todo en los Estados Unidos, con el gobierno de George Bush, gobierno republicano, y, entonces, encarcelan a Alemán, prácticamente, proscriben el Partido Liberal, logran crear fisuras, divisiones en nuestro partido, y a las elecciones de 2006 el partido va dividido (...)”.

como el presidente justiciero contra la corrupción en Nicaragua tiene sus luces y sus sombras en el discurso de los entrevistados. Las insuficiencias de la acción judicial contra el ex-presidente Alemán⁴³⁵ se explican, en primer lugar, por la continuidad de la estrategia negociadora del líder del PLC con Daniel Ortega a través del Pacto de 2000 para obtener ventajas comparativas en el control sobre los poderes públicos favorables al FSLN. Y, en segundo lugar, por el fuerte liderazgo de Alemán sobre su partido que le permitía mantenerse como un actor central del juego político nicaragüense. Ambas cuestiones fueron ignoradas por Bolaños en el cálculo político de enfrentarse al líder del PLC⁴³⁶.

El presidente Bolaños soportó la soledad al frente de su gobierno después de perder el apoyo de los diputados del PLC en 2002, y tuvo que vincularse a la fuerza de sus ideales para mantener el rumbo político⁴³⁷. El gran error que cometió Bolaños fue el de actuar en contra del mecanismo impuesto por el Pacto Ortega-Alemán de 2000, ya que la cuota de poder

⁴³⁵ El juego de alianzas políticas entre Bolaños y Daniel Ortega para procesar a Arnoldo Alemán por delitos de corrupción tiene graves consecuencias sobre la politización de las instituciones del Poder Judicial, según lo expresa el Magistrado de la Corte Suprema Sergio Cuarezma: *“la propia Constitución, el Estado de Derecho, (...) también te permite gobernar al adversario, como está sucediendo en el caso de Nicaragua, aquí la ley se utiliza para perseguir al adversario, lo utilizó Bolaños para perseguir a Alemán, y no por eso tienes que ser o no liberal, eso lo viví yo hace siete u ocho años atrás, yo lo decía: “no utilicen la ley penal para perseguir al adversario, se van a meter en un problema enorme”, (...) “no utilicen, ni contaminen la ley para intereses de carácter político, porque si no se van a generar costos bilaterales impresionantes”, sobre todo en un país cuya democracia todavía está en la etapa que ni siquiera ha llegado a la pubertad, que ni siquiera está apta para reproducir otros valores, porque el propio, que es la democracia, todavía no está internalizado totalmente, como estilo de vida, y eso sucedió en el caso de Bolaños, y a partir de ahí se despertó la necesidad de cómo manipular la ley (...)”*.

⁴³⁶ Como observa la constitucionalista Azahalea Solís: *“(...) Don Enrique Bolaños fue bastante ingenuo en política, (...) no tomaba los riesgos que había que tomar, a él le faltó energía para acusar a todos, ¿verdad?, y eso le permitió manejarse, miró él acusó a Alemán, y luego estaba el otro, que era Byron Jerez, pero a Byron Jerez lo acusaron con toda su familia, y eso a Jerez lo colocó en una situación de vulnerabilidad que no tuvo Alemán, entonces, Alemán pudo recomponerse mientras que el otro no, entonces, Alemán se recompuso, ahí le faltó a él irse contra todo, por razón de prurito y todo ese tema, pero por el otro lado, él había hecho esos acuerdos que se hacen, políticos, y luego cambió, y vos sabés que si en política vos hacés un acuerdo y cambiás en medio, eso te lo cobran después, entonces, jugó en ese margen creo yo que con mucha ingenuidad y con mucha soberbia, por supuesto, que es parte de su responsabilidad (...)”*. Por otra parte, el choque entre el idealismo de Enrique Bolaños y su voluntad de ajustar la acción de gobierno al marco legal vigente, y las reglas de la política nicaragüense basadas en el control ejercido por los dos partidos mayoritarios sobre los poderes del Estado, según las directrices marcadas por Ortega y Alemán entre los diputados del FSLN y el PLC en la Asamblea Nacional, se libró a favor de éstos últimos. Como sostiene el periodista Eduardo Enríquez: *“(...) el señor Bolaños cometió el error de, en lugar de tratar de conquistar a la manera usual al partido que lo había llevado al poder, más bien tomó una posición, tal vez, moralmente y, hasta desde el punto de vista de la sensatez, correcta, en el sentido de que las cosas se iban a hacer bien hechas, de acuerdo a la ley, que no iba a haber beneficios extraordinarios para nadie, y que iba a haber transparencia, y que la corrupción era algo del pasado, obviamente, era algo deseable, sin embargo, su partido, el partido que lo había llevado al poder, no estaba listo para esto, y entonces lo abandonaron”*.

⁴³⁷ Según sus propias palabras: *“(...) le estoy dando experiencias propias, pues, humildes observaciones propias, porque es un país complicado, no se puede uno sustraer de sus propias creencias y deseos, (...) yo tengo convicciones firmes, y, digo yo, con mi conciencia y tranquilidad, que las mías son buscando el mejor interés de la patria, ¿no?, no es nada personal, yo no he buscado nunca nada personal, pues, ese es mi espejo retrovisor, de dónde vengo, nunca lo he buscado, estuve ahí y no metí la mano en nada, más que bienestar para el país, y quisiera que así se tratara una reforma constitucional, que, como decía Lincoln, no se puede quedar bien con todos todo el tiempo, sólo se puede quedar bien con todos parte del tiempo, y se puede quedar todo el tiempo bien con parte de la gente, pero nunca se puede quedar bien todo el tiempo con toda la gente*. Como afirma el investigador D. R. Dye: *“(...) muchos vaticinaron que Bolaños no tendría las agallas para confrontar al dinámico, bullicioso e implacable ex-presidente para tomar las riendas del poder y asumir la conducción del país. En gran parte el error fue una lectura equivocada de la personalidad de Bolaños (...). Austero y responsable, mientras Alemán era derrochador y descuidado, Bolaños ha resultado –para sorpresa general– ser un tomador de decisiones angustiosamente lento (...). Como individuo rígidamente apegado a fuertes principios, Enrique Bolaños ha reivindicado una oposición intransigente al caudillismo tradicional, pero todavía no ha desarrollado un efectivo estilo alternativo de liderazgo”* (2004: 27).

institucional⁴³⁸ del PLC dentro de los órganos del Estado era controlada por Alemán, no por Bolaños, que carecía de un auténtico liderazgo partidario. Ya se vio que el modelo tradicional de partido en Nicaragua institucionaliza el sistema clientelar como instrumento de subordinación de las bases al líder mediante la distribución de premios y castigos dentro del sector público⁴³⁹. Este es un factor de cohesión interna dentro de la organización partidaria que explica la pérdida de los apoyos parlamentarios por parte del presidente Bolaños⁴⁴⁰.

Enrique Bolaños intentó articular alrededor de su proyecto político un nuevo partido integrado por el reducido número de diputados que le fueron fieles dentro de la Asamblea Nacional. Pero carecía de la capacidad de liderazgo de Arnoldo Alemán, que tenía su origen en la vertebración en torno a su figura de la estructura organizativa del PLC⁴⁴¹. El fuerte liderazgo de Arnoldo Alemán dentro del PLC⁴⁴² motivó la escisión de los primeros liberales disidentes que decidieron brindar su apoyo al nuevo presidente Bolaños. Pero dentro del liberalismo también se

⁴³⁸ En este punto, recordamos la cita extraída del discurso de la diputada del PLC M^a Dolores Alemán: “(...) *el presidente Bolaños, en vez de aprovechar estas ventajas, se fue contra el PLC, lo primero que hizo fue de una bancada de cincuenta y tres diputados la dividió (...)*”.

⁴³⁹ Como afirma Eduardo Enríquez sobre el estilo clientelar del liderazgo político de Arnoldo Alemán: “(...) *desgraciadamente, nos tocó un señor, igualmente, tampoco había evolucionado, era un hombre que había crecido y su cultura política era básicamente la cultura política somocista, y (...) la gente de la que se rodeó a lo que se dedicó fue a aprovecharse del poder en el sentido de hacer dinero, de ganar dinero, de robar, simplemente, a través de negocios, a través de coimas, a través de cualquier tipo de artimaña, y no pensaron a largo plazo (...)*”.

⁴⁴⁰ Así lo expresa el diputado del PLC Carlos Noguera: “(...) *las lecciones históricas ahí están, un presidente no puede gobernar bien si no tiene un apoyo, dijéramos, un apoyo político, en este caso, de los Congresos, de las Asambleas, como se llame en los distintos países, y eso es lo que, efectivamente, le ocasionó a Don Enrique, tal vez él tuvo un error de cálculo, él creyó que al llegar a la Presidencia de la República le iba a ser fácil tomarse el partido liberal y obviar a Alemán, que él ha tenido un liderazgo natural dentro del Partido Liberal Constitucionalista, es evidente (...)*”.

⁴⁴¹ Y afirma el diputado Noguera: “(...) *tuvo su expresión en la Asamblea Nacional alrededor de las aprobaciones de leyes o cosas que el gobierno quería, y que, lógicamente, no iba a tener el apoyo en el Congreso, y que él también al final, algunas veces, tenía que hablar más con el Frente que con el mismo partido que lo había llevado al gobierno para poder lograr llevar algunas cosas, y una bancadita pequeña que nació en aquella época, que se llamó la bancada “Azul y Blanco”, y que crearon un partido que se llamó APRE (la creación del partido Alianza por la República (APRE) por el presidente Bolaños para participar en las elecciones municipales de 2004 se estrenó con un margen de votos escaso próximo al 13% de los votos válidos) “Alianza para la República”, para ver si eso podía dar una nueva concepción política, pero es muy difícil armar los partidos políticos de un día para otro, y por razones coyunturales, como le digo, y, entonces, eso fue lo que ocasionó, en este caso de Don Enrique, el problema (...)*”.

⁴⁴² Como señala la diputada del grupo “Vamos con Eduardo” M^a Eugenia Sequeira sobre la verticalidad del liderazgo de Arnoldo Alemán dentro del PLC: “(...) *el sistema del partido político PLC, que siendo un partido liberal y democrático, se mantenía bajo lineamientos verticales, y eso provocó, ¿verdad?, que un grupo nos separáramos del PLC, y encauzáramos una nueva forma de hacer política (...)*”. En la misma línea como observa la diputada M^a Eugenia Sequeira: “(...) *lo que pasa es que también creo que el presidente Bolaños jugó un papel no acertado en la política, ¿verdad?, yo podría decir que él también pactó con el Frente Sandinista, dice él que se vio obligado a pactar, pero yo creo que él desde el arranque, desde el inicio, nunca tuvo, ¿cómo te diría?, la voluntad de acercarse al partido, yo, en ese entonces, ya era diputada, y te puedo asegurar que tomó un camino más fácil, y te digo desde el inicio, porque si bien es cierto que él estaba opuesto a que Arnoldo Alemán fuera el presidente de la Asamblea en ese tiempo, eso no lo debía haber obligado a pactar con el Frente Sandinista, porque la realidad es que eso trajo otras consecuencias graves, pues, su obsesión en ejercer el gobierno fue la desafोरación del doctor Alemán, que yo considero que no fue legal, para mí no fue legal, yo era diputada, e independientemente de los calificativos que se le puedan señalar al doctor Alemán, yo te aseguro de que no fue legal, y eso trajo serias consecuencias para el país, hubo una oxigenación del Frente Sandinista, o sea, no contribuyó, sinceramente, no contribuyó, creo que él como mandatario debió de haber luchado al menos un año en acercarse al partido, ¿verdad?, no que ni siquiera tres meses luchó en acercarse al partido, pero llegó al poder, ¿verdad?, a pesar de que no era el candidato de las bases, el candidato de las bases era Eduardo Montealegre, y quien lo impuso a él como candidato fue el mismo Arnoldo Alemán, y la verdad es que él no buscó el acercamiento, no luchó por el acercamiento hacia el partido, yo era diputada en ese tiempo y te lo digo con toda franqueza”.*

cuestionó el acercamiento de Bolaños al FSLN para lograr el encarcelamiento de Alemán, si el precio a pagar era el de fortalecer al sandinismo liderado por Daniel Ortega⁴⁴³.

Bolaños era, por consiguiente, un hombre sin partido prácticamente desde el inicio de su carrera política, careciendo de la legitimidad otorgada por el apoyo de las bases del PLC. El despegue de Bolaños hacia un liderazgo autónomo resultaba muy difícil en un contexto marcado por el control ejercido por el ex-presidente Alemán sobre el partido gubernamental. De ahí que Bolaños rompiera con el partido como única salida para afirmar su propio proyecto político. El discurso de la diputada Sequeira sobre la escasa colaboración del presidente Bolaños con el PLC se construye sobre un argumento similar al utilizado por la diputada M^a Dolores Alemán en torno a la figura de Doña Violeta Chamorro, una presidenta sin los apoyos legislativos necesarios de la coalición de gobierno por efecto de su débil liderazgo partidario dentro de las bases de la UNO⁴⁴⁴.

El mutuo refuerzo de los poderes constitucionales y partidarios del presidente (Mainwaring y Shugart, 2002) es un factor que explica la ausencia de bloqueo institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo bajo la Presidencia de Alemán, que dirigía la bancada del PLC en el órgano parlamentario, y obtenía los réditos de las nuevas funciones del Poder Legislativo en el nombramiento de los altos cargos de la Administración del Estado⁴⁴⁵. De otro lado, los presidentes Chamorro y Bolaños no eran líderes forjados internamente dentro de los partidos políticos que sostenían su candidatura en los comicios de 1990 y 2001 respectivamente, sino que carecían de estos poderes partidarios, y se veían por ello mismo obligados a pactar con el Frente Sandinista, favoreciendo el capital político de este último⁴⁴⁶. En 2002 comienza a perfilarse el cálculo estratégico del FSLN para invertir la correlación de fuerzas originalmente establecida por el Pacto Ortega-Alemán de 1999/2000. El recurso permanente al chantaje político para avanzar o

⁴⁴³ En estos términos, se expresa también el magistrado liberal del CSE René Herrera: “(...) por razones ideológicas, prácticas, o yo no sé de qué tipo, se llegó a una división en el liberalismo, ¿verdad?, el gobierno de Alemán y gente que trabajaba con él, que se le separa, y tratan de construir un partido alternativo (...), tuvieron éxito en dividirse, (...) ahí los números sí funcionan, esa división tonta, porque es obvio que ninguno va a tener más que el Frente unido, al dividirnos le dimos la victoria al sandinismo (...)”.

⁴⁴⁴ A esta percepción comparada añade el investigador Félix Madariaga: “el caso de Don Enrique es distinto, pero tiene consecuencias similares, es distinto en el sentido que Don Enrique, una vez más, no viene del partido en el gobierno, él se convierte en miembro del Partido Liberal Constitucionalista apenas un año antes de ser declarado candidato, entonces, no es reconocido por la mayoría, yo diría que por la enorme mayoría de la base partidaria como el candidato, de hecho, y yo te lo digo, habiendo sido miembro de su Gabinete, y siendo un admirador personal, (...) pero debo de reconocer que él no era el candidato de la mayor base liberal, ¿verdad?, que había otros candidatos (...) que si se hubiera hecho una primaria más a la tradición, donde delegados del partido deciden, posiblemente, Don Enrique no hubiera quedado, sin embargo, queda por un apoyo político pleno que le da Arnoldo Alemán, ¿verdad? (...)”.

⁴⁴⁵ Como destaca el constitucionalista Omar García: “(...) fijate que, curiosamente, (...) cuando uno revisa la configuración del ordenamiento jurídico constitucional nicaraguense te das cuenta de que el presidente de la República no tiene la fuerza que se siente con el presidente actual, te das cuenta que la configuración del régimen jurídico no ha variado, salvo algunas excepciones, inclusive, ha fortalecido o ha disminuido el papel del Ejecutivo, por ejemplo, en el caso de la presidencia de Bolaños, que no podía hacer mucho, (...) porque tenía el problema en la Asamblea Nacional, con Ortega eso no se ha visto, pasa un poco como el período con Alemán, que no se veía el giro que había dado el sistema en el año 95 al entrar la presidencia de Alemán, y no se veía, ¿por qué?, porque Alemán controlaba la Asamblea Nacional, tenía suficientes votos para legislar de forma ordinaria, llegó a tener cincuenta y dos diputados, con cincuenta y seis podía reformar la Constitución, y terminó aliándose con el otro y con eso le permitió gobernar, sin tener ningún problema, ¿por qué?, porque podía sacar la legislación ordinaria y los temas en que requería del acompañamiento de los otros votos los tenía sin ningún problema (...)”.

⁴⁴⁶ En este orden, observa el periodista Roger Guevara: “(...) luego Bolaños lo que hace es distanciarse del mismo partido que lo lleva, establecer un conflicto generalizado en su propio partido, (...) él se alía con el Frente Sandinista para mantener su enemistad con Alemán, y esto crea, indudablemente, otra complicidad, porque se mantiene en el poder gracias al apoyo del sandinismo (...)”.

ralentizar el procesamiento de Alemán por parte de los jueces sandinistas ha servido al Frente de recurso negociador para ir incrementando su presencia en las instituciones, y obtener por la vía de la presión judicial los votos necesarios de los representantes del PLC dentro de los poderes del Estado⁴⁴⁷.

El lastre generado por el enorme desprestigio de la figura de Alemán dentro del PLC ha llevado a unos a intentar desembarazarse de él para disputarse las bases electorales del liberalismo desde la creación de una nueva estructura partidaria, y a otros a mostrarle un apoyo incondicional como única estrategia de supervivencia política en los enclaves institucionales del PLC dentro del modelo bipartidista diseñado por las reformas de 2000⁴⁴⁸.

La oposición a la figura de Alemán por parte de la embajada norteamericana hizo que la división del liberalismo por razones de política interna se profundizase cada vez más, impulsando el financiamiento de la campaña presidencial de Eduardo Montealegre que será el candidato de Washington en el siguiente proceso electoral de 2006⁴⁴⁹. Esto contribuyó a la deserción dentro del PLC de aquellos sectores independientes que habían dejado de apoyar al ex-

⁴⁴⁷ Así lo expresa el sociólogo Carlos Tünnerman: “(...) de una manera muy ingeniosa, tan pronto como Bolaños se lanzó contra Alemán y lo arrinconó, y lo declaró culpable, Ortega, pues, vio la posibilidad de utilizar a Alemán acorralado para que socavando el liderazgo del PLC, a través de él, ofreciéndole dinero, no ir a la Modelo, arresto domiciliario, después transformando el arresto domiciliario en arresto para el departamento de Managua, podía movilizarse por la ciudad, después, el arresto domiciliario se extendió a toda Nicaragua, y, por último, para conseguir el control de la Junta Directiva de la Asamblea la absolución, de manera, que Alemán fue sobreseído, pero Alemán no se fijó que quedaron tres juicios que no fueron incluidos (...), así como yo te di el sobreseimiento, ahora tú me tienes que dar, si no, ahí están los juicios pendientes, y en cualquier momento los reactivamos y te volvemos a meter en la cárcel y quizás ahora no te vas a quedar en tu casa, ahora te vamos a mandar a la Modelo, a la cual Alemán le tiene terror, o sea, que la sinvergonzada de Alemán le ha salido muy cara al país”.

⁴⁴⁸ La reunión de los apoyos necesarios para votar por mayoría calificada en la Asamblea Nacional se volvió más difícil para la bancada del PLC, fracturada en dos mitades, y el conflicto entre los liberales de Alemán, que se beneficiaban de la representación dentro de los poderes del Estado, y los liberales escindidos de Eduardo Montealegre, que se veían privados del acceso institucional a los cargos públicos, será aprovechado estratégicamente por el líder sandinista Daniel Ortega, como auténtico ganador de las reformas constitucionales de 2000. Así, concluye el Magistrado del PLC René Herrera dentro del CSE: “(...) para efectos del tema de las reformas, divididos tenemos menos posibilidades de tener los cincuenta y seis, porque en las divisiones de los partidos, cuando uno va contra lo que es la fortaleza del núcleo central de un partido, generalmente, entran en la división de la otra Nicaragua, la vociferante, la que es excesivamente crítica, fácil de la palabra, el encanto de la facilidad para atacar, etc., en consecuencia, se pierde la disciplina de un partido fuerte, y aparecen esas hilachas, llamémoslas así, de gente que es muy atractiva, crítica, y que se opone al líder principal, y que se oponen a la corrupción, y que se oponen a todas las maldades del universo, pero son muy vulnerables, son gente que no tiene ni los antecedentes de una disciplina partidaria, ni una convicción política muy clara, son, generalmente, personas resentidas, porque no se les dio lo suficiente, o porque no se les alcanzó a dar nada, o porque sus ambiciones nunca fueron suficientemente satisfechas, en consecuencia, un buen número de diputados que aparecen en la división son prácticamente mercenarios de la política”. Como señala la diputada del PLC M^a Dolores Alemán: “también los intereses personales (...) la división se da, yo creo también, que por falta de madurez política por parte de ambos bandos, por un lado, Eduardo Montealegre queda trabajando con el presidente Bolaños cuando el Partido Liberal decide irse a la oposición, y hacemos un acto masivo, y el PLC dice que le declara la oposición al gobierno por la persecución que se está haciendo al líder, entonces, Eduardo era un miembro alto de la estructura del PLC, y le dijimos: “Eduardo, renunciá a tu cargo y ven con nosotros a trabajar dentro del partido”, y, en ese momento, él dijo: “no, Nicaragua me necesita”, dentro de una estructura de resentimiento, porque Eduardo no se volvió el aliado que nosotros esperábamos sino un opositor más.

⁴⁴⁹ Las variables que explican la división del liberalismo son dos: por un lado, la intervención de Estados Unidos en la política interna mediante la instrucción diplomática al presidente Bolaños de no pactar con Daniel Ortega y distanciarse de Alemán creando un nuevo partido político, y, por otro, la incapacidad del propio Bolaños de no romper el bloque liberal para evitar el ascenso político del sandinismo. Así lo expresa Arnaldo Zambrana: “(...) porque el liberalismo se dividió, y aquí vienen las fuerzas externas, Collin Powell viene aquí y le dice al presidente de Nicaragua, Don Enrique Bolaños, que haga otro partido, y, en vez de tener capacidades de negociación y volver al redil, divide, y la división nos causó ese daño mayor todavía (...)”

presidente Alemán, reforzando el liderazgo político de éste como estrategia de resistencia partidaria frente a la enorme presión externa. El fracaso de los intentos de conciliación entre ambas facciones del liberalismo no ofrecerá otra salida que la escisión política con la consiguiente derrota en los comicios generales de 2006⁴⁵⁰.

En el difícil contexto político que he descrito se gestan las reformas constitucionales de 2005. Se abre un nuevo proceso de revisión constitucional orientado al diseño de reglas de juego más adecuadas a los intereses de los partidos mayoritarios que votan los cambios a la Constitución dentro del órgano legislativo. La dimensión jurídica del análisis de las reformas se subordina a la dimensión política⁴⁵¹.

4.3.2. ¿QUIÉNES HACEN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2005?

El conflicto entre el titular del Ejecutivo Bolaños y el presidente de la Asamblea Nacional y líder del PLC Alemán, y la alianza de ambos con el sandinista Ortega genera un cuadro de incentivos dentro de la estrategia común de pactar a dos para perjudicar a un tercero. Ya he advertido que el vínculo entre Bolaños y Ortega para procesar a Alemán por los delitos de corrupción se superpone al acuerdo entre Ortega y Alemán para reformar la Constitución en 2005, reduciendo aún más las atribuciones del Poder Ejecutivo. Esta reedición del Pacto Ortega-Alemán en 2004 tiene su origen en la política exterior de Estados Unidos⁴⁵², que aconseja a Bolaños no realizar acuerdos con el líder del FSLN, y limpiar la escena política de los dos actores de las reformas a la Constitución de 2000, que habían tenido efectos muy nocivos sobre las instituciones democráticas⁴⁵³.

⁴⁵⁰ Como añade la diputada M^a Dolores Alemán: “(...) luego, tristemente, el gobierno norteamericano comienza a intervenir para evitar el pacto con los sandinistas, claro, para ustedes quizás sea menos importante la influencia de Estados Unidos, pero para Nicaragua, que es un país que estamos al lado de ellos, que toda negociación (...) con ellos es un impacto, entonces, comienzan a marcarlo, a perseguir a un montón de gente inocente, que nada tiene que ver, entonces, comenzamos a una serie de sobrevivencia, de ataques, y Eduardo logra muchísimo dinero, agrupar a una clase sin partido, que no sólo hay los liberales, ahí están los sin-partido junto con los liberales, que se habían ido del PLC por alguna razón, y se van, se hacen unos intentos de unidad y no se lograron, por error de ambos, y con la poca madurez de ambos, y, bueno, terminamos yéndonos a la división completa en las elecciones que las hubiéramos podido ganar con un margen bastante alto (...)”.

⁴⁵¹ Y observa Alejandro Serrano Caldera: “(...) vinieron unas elecciones, ganó Enrique Bolaños contra Daniel Ortega, que perdía por tercera vez consecutiva la elección, primero en el 90 contra Violeta Barrios de Chamorro, en el 96 contra Arnoldo Alemán, y en el 2001 contra Enrique Bolaños, tres periodos presidenciales, pero el juego político a través de la Constitución siguió, no se detuvo, pues, en ese momento, claro (...) al hablar del Derecho Constitucional aquí, inevitablemente, tengo que hablar de estos entreveros de carácter político, ¿no? (...)”.

⁴⁵² Este mismo razonamiento está implícito en el discurso del constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) pero cuando llega el presidente Bolaños al poder, el presidente Bolaños, vicepresidente de Arnoldo Alemán, gana con amplio margen de diferencia sobre Ortega, y pretende recomponer la situación a través del mecanismo del pacto, Bolaños empieza a entenderse bien con Ortega, Ortega le presenta una oposición razonablemente aceptable, digamos, pero da un momento que coincide con un encuentro que tuvo con el Secretario de Estado, Collin Powell, (...) Collin Powell, cuando él estaba en Panamá, y se lo trajo para Nicaragua a su regreso para Estados Unidos y aunque, probablemente, de esas cosas no son tan conscientes uno en el momento, pues, debe haber habido todos unos antecedentes, el caso es que a partir de ahí se ubicó un cambio en la política de Enrique Bolaños, un poco se aleja del Frente Sandinista (...), digamos, como una oposición constructiva y leal a su gobierno y a su mandato, y de alguna manera, pero, en este momento, no estoy entrando a la racionalidad política de lo que hizo el presidente Bolaños, además ahí cada quien lo analizará a su manera, sino un poco más a los hechos, que después los podemos interpretar si vos querés, pero eso produjo que Alemán y Ortega se reencontraran y fortalecieron su pacto (...)”.

⁴⁵³ Como advierte Alejandro Serrano Caldera: “(...) las pláticas del año 2004, la reforma en primera legislatura del 2004, luego se confirmó en segunda legislatura en el 2005, esta reforma del 2005, que ya surge de la renovación del pacto entre Ortega y Alemán, Ortega ya ha chocado con Bolaños, pero es presidente de la República, y, entonces, vuelve, esto es un triángulo equilátero, o no tan equilátero, pero es un triángulo en donde se

El poder político de Ortega y Alemán tiene su origen en el control que ambos ejercen sobre sus respectivas estructuras partidarias: el FSLN y el PLC. Son “hombres de partido”, en el sentido estricto de la palabra, no candidatos presidenciales respaldados coyunturalmente por una formación política, cuyos apoyos legislativos desaparecen en cuanto llegan a la presidencia de la República⁴⁵⁴. Esta observación coincide con el mismo discurso del presidente Bolaños, que destaca las enormes dificultades generadas por la falta de apoyo de los diputados liberales sobre el cumplimiento de las políticas públicas comprometidas en su agenda de gobierno: “(...) *no quería el caudillo del PLC (...) en el pacto, que se llama aquí, con el Frente Sandinista o con Daniel Ortega, no quería que yo tuviera la capacidad de poder ejecutar todos los proyectos que tenía en mente, que eran no más en beneficio para el país, quise traer electricidad, entonces, pasaron una ley diciendo: “prohibido el uso del agua para generar energía”, ¿en qué cabeza cabe?, pero es para que yo no la hiciera, hoy se hace libremente, es decir, sin licitar y sin hacer todo el procedimiento que estaba planeado para hacerlo, lo mismo mucha dificultad para hacer carreteras, tenía programas, de manera que dejé 1.851 millones de dólares sin hacer, quedaron para el siguiente período, porque se pasó la legislación y hubo obstáculos en la Asamblea para que pudiera gobernar (...)*”.

Cuando Bolaños cerró finalmente la puerta de las alianzas con el Frente Sandinista por consejo de la diplomacia norteamericana⁴⁵⁵, Ortega fortaleció su acuerdo con Alemán en 2004, ya que era mejor socio por sus similitudes de liderazgo, y por ser quien realmente daba las instrucciones políticas dentro del PLC⁴⁵⁶. El ex-presidente Alemán participó como un actor de las

vio, en este período, que un día Ortega pactaba con Alemán y otro día pactaba con Bolaños, entonces, después del pacto de Bolaños, por una serie de factores que sería muy largo de enumerarlos, entre ellos, la presión de los Estados Unidos, la visita de Collin Powell, lo presionan a romper con Ortega y a tratar de asumir el liderazgo que tiene Alemán, el PLC, salir de Ortega y Alemán, esa es la propuesta de los americanos y tratar de consolidar lo que ya venía dándose desde los 90, pero sin Alemán y sin Ortega en el panorama político, ¿no?, entonces, se alian Alemán y Ortega, que son los damnificados de este plan de los Estados Unidos que pudiera llevarse a efecto, eso trae como consecuencia la reedición del pacto entre Ortega y Alemán vuelven a acercarse, reeditan el pacto del 2004, esta vez contra Bolaños, y reforman la Constitución en el 2005 (...)”.

⁴⁵⁴ Como explica Orlando López, ex-asesor del gabinete presidencial de Bolaños: “*Bolaños subió al poder por una alianza donde él no tenía control, entonces, él era como una figura sin arraigo, sin verdadera coerción dentro de sus fuerzas que lo respaldaban, es decir, yo siempre cuando explico la teoría de los gobiernos digo que el gobierno es como un hombre que tiene dos pies, si se para de un pie se tambalea, ese es el Ejecutivo, pero si pone el otro en el suelo, ya está más firme, que es el Legislativo, porque para hacer política hay que legislar y luego ejecutar, ¿verdad?, entonces, Bolaños nunca tuvo aliados, (...) no pudo gobernar, ¿por qué?, porque el contrapeso de las asambleas, de los parlamentos, de las cortes, siempre tiene demasiada incidencia, porque partamos de algo, ellos son los que hacen el presupuesto, y sencillamente dicen no hay legislación, no hay presupuesto, y los gobiernos no pueden operar (...)*”.

⁴⁵⁵ Las reformas constitucionales de 2005 son una respuesta a la necesidad de diseñar jurídicamente nuevas reglas del régimen político más adecuadas al fortalecimiento institucional del liderazgo de Ortega y Alemán a través del control del FSLN y el PLC sobre los poderes del Estado. Como advierte la diputada Mónica Baltodano: “(...) *durante mucho tiempo, muchos meses, Daniel no dijo una palabra contra Alemán, hasta que los Estados Unidos presionaron a Bolaños, en ese período Daniel hizo una especie de pacto con Bolaños, ¿verdad?, de gobernabilidad, y eligieron una Junta Directiva en el parlamento entre las fuerzas de Bolaños, que quedaban en el parlamento, porque una parte del PLC respaldó a Bolaños y la otra se fue con Arnoldo Alemán, entonces, Daniel hace un acuerdo con Bolaños y elige una Junta Directiva del parlamento equilibrada, entonces, los Estados Unidos presionan a Bolaños para que rompa su acuerdo, un error del embajador, porque, ¿qué pasó?, que al presionar a Bolaños a esa ruptura Bolaños se entiende con Alemán y excluye al Frente de la Junta Directiva, entonces, Daniel volvió a pactar con Alemán (...)*”.

⁴⁵⁶ Así lo indica Gabriel Álvarez: “(...) *entonces, no es que se había perdido, fijáte bien, no estoy diciendo que se había roto el pacto iniciado en el 2000, o con los acuerdos políticos del 99, que se formalizan en la reforma constitucional del 2000, que se había roto, y que ese pacto ahora se había sustituido por un entendimiento normal, razonable, cívico, entre el gobierno de Bolaños y la oposición crítica, constructiva, de Ortega, no estoy diciendo eso, el pacto siempre se mantenía porque al final de cuentas la Asamblea fue dominada por el FSLN de Ortega y el PLC de Alemán, el presidente Bolaños casi a lo inmediato de haber llegado al poder perdió los apoyos*”.

reformas constitucionales de 2005 para desquitarse de la acción judicial promovida por el presidente Bolaños⁴⁵⁷, y hostigar al titular del Ejecutivo con la aprobación de unos cambios orientados a “maniatar” constitucionalmente al presidente, que ya estaba bloqueado por la falta de apoyos legislativos a su programa de gobierno. Los factores personales vinculados a la enemistad entre Arnoldo Alemán y Enrique Bolaños sirven de trasfondo “emocional-subjetivo” (que no “racional-objetivo”) al diseño de las reglas que regulan la democracia presidencial nicaragüense en 2005, en una dirección que profundiza la división política del liberalismo dentro del PLC, y consolida la fuerza política, partidaria e institucional del sandinismo liderado por Daniel Ortega⁴⁵⁸.

4.3.3. ¿CÓMO SE HACEN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2005?

Los cambios a la Constitución de 2005 introdujeron la interpelación obligatoria de los ministros, diplomáticos y otros funcionarios del Estado, cuya titularidad al frente de los poderes públicos debía ser ratificada por los diputados de la Asamblea Nacional, además de una regulación más estricta del veto presidencial⁴⁵⁹. El Ejecutivo vio disminuidas sus atribuciones constitucionales en favor del Legislativo, y Bolaños se negó a aceptar las reformas a la Constitución al igual que hizo Doña Violeta en 1995⁴⁶⁰.

parlamentarios necesarios para gobernar, su partido se declaró de oposición, se peleó con Alemán, papapá, todo ese rollo que vos lo conocés bien, y eso significa que los magistrados que requieren voto cualificado en la Asamblea, que los fiscales, que las reformas constitucionales, que las decisiones políticas fundamentales que requieren más consenso, y aún aquellas que no requieren más consenso parlamentario, sino la legislación ordinaria, las tomaban el Frente Sandinista y el PLC de Ortega y Alemán, respectivamente, como líderes de ambas fuerzas, lo que yo decía es que Alemán preso, Bolaños de presidente, Ortega haciendo una oposición relativamente constructiva, este cuadro se difumina al momento de que el presidente Bolaños se aleja de esa relación, de ese esquema, entonces, los otros sin haber perdido nunca, sin haber matado nunca el pacto, lo fortalecen, lo fortalecen y lo endurecen, y se expresa en las reformas constitucionales del 2005, (...) que no son más que eso, pues, no son más que una profundización del pacto (...)”.

⁴⁵⁷ Como observa la diputada Mónica Baltodano respecto a la animadversión personal y política de Arnoldo Alemán hacia Bolaños en el marco de las reformas constitucionales de 2005: “(...) porque además era el que lo había enjuiciado, y el que le había atacado duramente, el tema de la corrupción jamás Daniel Ortega lo había asumido como una bandera, (...) el que metió a Alemán en la cárcel con el juicio fue este señor que brindó todas las pruebas y todo, y, obviamente, le convino a Daniel y lo mandó a la cárcel para convertirlo en una especie de rehén, ¿verdad?, manipulando la justicia, porque yo creo que Alemán era culpable de todas esas tropelías, yo lo habría sentado en el banquillo de los acusados desde que era alcalde, porque él empezó a robar desde que estaba en la municipalidad (...)”.

⁴⁵⁸ Y añade José Antonio Alvarado del PLC: “(...) por eso te digo, han sido unas cuestiones coyunturales complicadísimas donde han regido más las emociones que el pensamiento, todo esto que vemos, los problemas de Alemán y el Ingeniero Bolaños han sido cuestiones emotivas, tanto personales como en el ejercicio del poder, sin lugar a dudas, la división del liberalismo ha estado vinculado a eso mismo, y el Frente igual, nada más que con un nivel de aprovechamiento mayor”. Así lo expresa también Edmundo Jarquín, siguiendo esta misma línea de argumentación: “(...) cuando el orteguismo, tiene la habilidad para ir penetrando en las instituciones del Estado procede de eso, de que pasan a ser los árbitros del conflicto entre Bolaños y Alemán, entonces, para unos efectos se aliaban con Bolaños y para otros efectos se aliaban con Alemán, es decir, se rompe, el gobierno de Bolaños es un momento de ruptura del bloque de poder anti-sandinista, está roto el bloque de poder anti-sandinista, es decir, el anti-sandinismo del Ejecutivo, pero en choque con el anti-sandinismo del Legislativo, y Ortega encuentra un escenario ideal”.

⁴⁵⁹ Según el artículo 142 de la Constitución Política, reformado por la Ley No. 192 de 1995: “el presidente de la República podrá vetar total o parcialmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes a aquél en que lo haya recibido. Si no ejerciere esta facultad ni sancionara, promulgara y publicara el proyecto, el presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley en cualquier medio de difusión nacional escrito. El presidente de la República, en el caso del veto parcial, podrá introducir modificaciones o supresiones al articulado de la ley”.

⁴⁶⁰ Como advierte Manuel Aráuz: “(...) el presidente se opuso, hubo una gran crisis nacional, crisis de poderes, y dio lugar al surgimiento de la otra Ley Marco, esa fue la segunda Ley Marco, que como ya la habíamos

El conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en 2005 no era una disputa técnica por la optimización del diseño institucional del sistema político nicaragüense. Por el contrario, el presidente de la República y los diputados del FSLN y el PLC estaban enfrentados más por razones políticas que jurídicas. Si el titular del Ejecutivo no controla las bases de su partido en el órgano legislativo, y no dispone de un fuerte liderazgo partidario, ni puede gobernar cómodamente, ni tampoco participar en el acuerdo político sobre el proceso de revisión constitucional impulsado desde la Asamblea Nacional, tan sólo oponerse a él como hicieron los presidentes Violeta Chamorro en 1995 y Enrique Bolaños una década después⁴⁶¹.

La fórmula utilizada para solucionar la crisis institucional de 1995, cuando la presidenta Chamorro se negó a sancionar y mandar publicar la Ley No. 192 de reforma parcial de la Constitución, y fue el propio presidente de la Asamblea Nacional, Luís Humberto Guzmán, quien lo hizo por ella, consagrando la plena validez jurídica del procedimiento, volvió a repetirse en 2005 bajo el gobierno de Enrique Bolaños⁴⁶². Por otra parte, la falta de un criterio uniforme en

hecho en el año 95, pues, (...) ¿por qué no lo íbamos a hacer en el 2005? diez años después. Y, efectivamente, (...) se hizo la Ley Marco, que suspendía la aplicación de las reformas, y el acuerdo básico era que durante el gobierno del presidente Bolaños, los dos años que le faltaban a esas reformas para entrar en vigor sino hasta el año 2007”.

⁴⁶¹ Así lo expresa Omar García: “(...) las reformas del 2005 sí generan tensión, y ¿por qué generan tensión?, porque hay un Ejecutivo que no está de acuerdo con esa reforma, pasa un poco, guardando las distancias, y es curioso que pase, porque son las dos reformas más profundas, las del 95 y las del 2005, en las cuales no hay una misma, digamos, lógica o visión de las cosas, tanto del Ejecutivo y del Legislativo, existe en la del 2000, porque está de previo al acuerdo político, entonces, no hay problema, en cambio, en la del 2005, sí se ve que el Ejecutivo, que no tiene apoyo parlamentario, ¿verdad?, genera ese conflicto con las fuerzas parlamentarias más importantes que se unen, y que lo que hacen, creo yo, que es retomar el punto de partida, y su punto de partida es el acuerdo político del 2000, es decir, o el acuerdo político del 99, consagrado, jurídicamente, en el año 2000 a través de reformar la Constitución (...)”. Pero el discurso del FSLN justifica la conveniencia institucional de introducir un modelo parlamentario de régimen político por sus virtudes técnicas sobre el funcionamiento de la democracia nicaragüense. Como afirma el Magistrado de la Corte Suprema Rafael Solís: “(...) lo mismo ocurrió con Don Enrique, pues, una persona terca, mayor de edad, en el sentido, tal vez, literal de la palabra, (...) ya con una mentalidad muy cerrada, y que sentía que se le estaban quitando facultades a él, a Enrique Bolaños, no al presidente de la República, sino a él, Don Enrique Bolaños, para afectarlo, pues, que se lo estaban quitando los liberales con los que él se había peleado apoyados por el Frente Sandinista, y se paró, y también hubo otra crisis, pues, fue a la Corte Centroamericana, luego la sentencia, luego un conflicto de poderes, todo lo que ocurrió, pues, y no entendió que era parte de un proceso, el cual algunos pensamos que en el país debería de enrumbarse, pues, nosotros pensábamos, que un régimen parlamentario era bueno para Nicaragua, pero no obtuvimos los votos y que ya no valía la pena insistir en eso, sino hasta dentro de cinco o diez años de nuevo, pero obedeció un poco a esa concepción autoritaria en ambos casos diría yo, pues, de, digamos, Doña Violeta es un caso, lo hacía por el yerno, y Don Enrique en el otro, de no querer, digamos, entender que ese era un precepto universal, en el otro caso (...)”.

⁴⁶² Y añade Omar García: “(...) igual como sucedió en el año 95, hay una intención de reformar la Constitución, y de esa reforma a la Constitución se va a afectar al Ejecutivo, y, lógicamente, el Ejecutivo de turno reacciona al no querer esa reforma, y lo mismo sucede en el año 2005, hay un acuerdo de las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria (...) en continuar disminuyéndole facultades al Ejecutivo, (...) en ese sentido, se puede ver como, efectivamente, son reformas en la cual no hay un acuerdo, (...) entre el Ejecutivo y el Legislativo, más bien lo que hay es una tensión muy alta en relación al tema y que, aún así, el Legislativo las lleva a cabo, si las del 95 costaron un poco, por así decirlo, pero la terminó produciendo, introdujo elementos suficientes, que les va a permitir que en cualquier otro momento, cuando se genere un conflicto Ejecutivo-Legislativo en temas de reforma y que el Ejecutivo no esté de acuerdo en relación a ese tema, tiene los elementos suficientes la Asamblea para llevarlas a cabo, y no necesitar del visto bueno, por así decirlo, del presidente de la República, que fue lo que sucedió en el 2005 (...)”. Las reformas constitucionales de 1995 y 2005 se aprobaron mediante un instrumento irregular como el de la Ley Marco, que volvió a ser la expresión formalizada jurídicamente de un acuerdo político entre las partes enfrentadas: el titular del Ejecutivo y los partidos políticos con representación en la Asamblea Nacional. Como concluye Omar García: “(...) pero nadie se detiene a pensar de que lo del 90, lo del 95, lo del 2005, a lo mejor no es el procedimiento adecuado para generar estos cambios, no es que estemos en contra de los cambios a la Constitución, no, hay que ver qué es lo que se quiere cambiar, pero después hay que ver cuál es el procedimiento adecuado para generar esos cambios, se puede a través de un procedimiento o no se puede, entonces, esos temas siempre han estado presentes en la discusión, y son los que, de alguna manera, han generado

la jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema nicaragüense añadió todavía mayor confusión al tema. La profundidad de los cambios constitucionales de 1995 y 2005 justifica la conveniencia de proceder a una reforma total más que a una reforma parcial, pero la anormalidad del procedimiento de revisión en 1995 constituyó un precedente que se ha mantenido arraigado en la reciente evolución del sistema constitucional⁴⁶³.

El 22 de diciembre de 2004 Bolaños presentó un recurso ante la Corte Suprema de Justicia por conflicto de competencia y constitucionalidad entre los órganos Ejecutivo y Legislativo en torno a la discusión y aprobación de la Ley No. 520 en primera legislatura. Después el presidente Bolaños interpuso una nueva demanda ante la Corte Centroamericana de Justicia en contra de la Asamblea Nacional nicaragüense. En ella aducía razones materiales y formales para oponerse a la reforma constitucional de 2005. En el terreno formal, el argumento fue que al igual que sucedió con la reforma de 1995 se habían introducido en la segunda legislatura aspectos que no habían sido aprobados en la primera. Por otro lado, no podía alterarse la forma presidencial de gobierno mediante una simple reforma parcial a la Constitución. Materialmente se arguyó que el contenido de la revisión constitucional generaba un desequilibrio entre los poderes del Estado al subordinarlos todos al Legislativo, rompiendo la coordinación armónica entre los órganos de gobierno prescrita en el artículo 129 de la Constitución nicaragüense⁴⁶⁴. La Corte Centroamericana emitió finalmente una resolución el 6 de enero de 2005, pronunciándose a favor del Ejecutivo presidencial⁴⁶⁵ (Álvarez y Vintró, 2010: 218).

Como se ha visto al analizar el procedimiento de revisión de 1995, el recurso a la técnica de reforma parcial permitió a los actores políticos introducir importantes transformaciones en el

conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, curiosamente, como te digo, los dos momentos de reforma que más conflicto han generado han sido la del 95 y la del 2005, y son las dos reformas de mayor peso o de mayor contenido, en relación a lo que se ha cambiado (...)".

⁴⁶³ Como afirma el Magistrado Rafael Solís: "(...) la discusión todavía está viva, aquí en Nicaragua se usa eso, la Corte Centroamericana dijo de las reformas del 2005, que no se podían haber hecho como se hicieron, porque no podía ser una reforma parcial la que le restara facultades al presidente en el nombramiento de los ministros, los embajadores, etc., o que la Asamblea tuviera facultades de correr a un ministro, sino que tenía que ser una reforma total, producto de una voluntad, digamos, de tipo constituyente u originario, pues, no derivado, y aquí la Corte Suprema ha mantenido los mismos criterios, pues, es que han sido situaciones políticas en las que se dan, en un momento dado, la Corte ha dicho que sí, que fueron correctas, que los constituyentes derivados, en este caso, los diputados, ¿no?, que habían sido electos para hacer una Constitución pueden hacerlo, y en otros casos, esta última sentencia dijo que no, pues, la Corte, dijo que no, que era incorrecto haberlo hecho de esa manera, que debería haberse convocado una nueva Asamblea Nacional constituyente para hacer una nueva Constitución, porque la reforma parcial es parcial en cuanto a, es decir, tanto al número de artículos o disposiciones, que se modifican, como también a los contenidos, digamos, no fundamentales de la misma que puedan ser modificados por un constituyente derivado, pues, distinto del originario que hizo la Constitución del 87. Pero esa es una discusión que va a seguir en Nicaragua y que va a estar planteada por mucho tiempo".

⁴⁶⁴ Según el artículo 129 los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la presente Constitución.

⁴⁶⁵ La reforma de 2005 era inconstitucional, debido una resolución firme dictada por la Corte Centroamericana de Justicia, que en base a la normativa comunitaria integrada en el ordenamiento jurídico nacional nicaragüense resolvió la demanda interpuesta por el ex-presidente Enrique Bolaños para obtener una solución al conflicto de competencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La Corte Centroamericana de Justicia, con fundamento en el literal f) del artículo 22 del Convenio de Estatuto, que le otorga la facultad de conocer y resolver los conflictos entre los poderes del Estado, reconoció la demanda, dándole el trámite correspondiente hasta dictar una sentencia, que resolvía la controversia, argumentando que la Ley No. 520/2005 de Reforma Parcial de la Constitución Política de Nicaragua violaba los principios fundamentales de la división de poderes al establecer la supremacía de la Asamblea Nacional sobre el Poder Ejecutivo, siendo esta iniciativa contraria a los fundamentos del Sistema de la Integración Centroamericana, y en base a ello, no podría ser aplicada. La Ley Marco No. 558 paralizó la aplicación de una "norma inaplicable" desde una posición estrictamente jurídica, que reconoce la primacía del derecho comunitario sobre el nacional en el marco general del Estado de Derecho (Jarquín, 2008).

texto original de 1987 sin realizar para ello una nueva Constitución. Aunque el requisito de la discusión en dos legislaturas fijado por el artículo 192 no está exento de problemas, especialmente, cuando no se regulan los límites temporales del debate parlamentario sobre la propuesta de ley de reforma parcial en cada año legislativo⁴⁶⁶.

La regulación del plazo temporal para discutir en dos legislaturas la iniciativa de reforma parcial en la nueva Ley Orgánica de la Asamblea Nacional de 2008 marca el criterio de los sesenta primeros días de la siguiente legislatura, como límite fijado para efectuar el debate parlamentario sobre las reformas constitucionales⁴⁶⁷. La aclaración de estas cuestiones ha dejado intactas otras lagunas jurídicas en aspectos tales como la introducción o no de cambios en el contenido de la ley debatida en primera legislatura en el segundo período de debate. La obligación de respetar el contenido exacto de la iniciativa de ley de reforma parcial, tal y cual fue aprobada en el primer proceso de discusión parlamentaria, convierte el debate de la segunda legislatura en un simple proceso de ratificación⁴⁶⁸. El análisis del procedimiento de las leyes-marco sólo adquiere su auténtico sentido si examinamos las variables políticas que median en el desacuerdo entre las élites implicadas en el proceso de reforma constitucional⁴⁶⁹. La ruptura del principio de supremacía constitucional por una ley ordinaria como la Ley Marco, que a pesar de su inconstitucionalidad en 1995 volvió a aplicarse en la coyuntura crítica de las reformas de

⁴⁶⁶ Y destaca Omar García: “(...) *todo se puede se puede cambiar en la Constitución vía reforma parcial, que esa es la tesis que ha prevalecido en los actores políticos y en la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, si bien eso, el procedimiento de reforma tiene varias cosas que todavía no están muy claras, o que no dejó muy claro el Constituyente cuando las diseñó, y que tampoco la Corte Suprema de Justicia ha hecho un esfuerzo, en ese sentido, por aclararnos en qué consisten estas cuestiones, en primer lugar podría ser el tema de la discusión en dos legislaturas, ¿qué se entiende por discusión en dos legislaturas?, la práctica parlamentaria sobre todo de la reforma del 2000, y la reforma del 2005, ha establecido de que por legislatura en nuestro sistema se entiende el año calendario de trabajo de la Asamblea Nacional, desde inicios de enero hasta finales de diciembre, incluyendo el período de vacaciones, ¿verdad?, entonces, la práctica ha introducido la lógica de que las reformas se presentan casi a final del año, se discuten en un par de días, por así decirlo, se aprueban a finales del último día de que termina el período de trabajo, se aprueban en esa primera legislatura, y, rápidamente, (...) cuando inicia el segundo año, e inicia el segundo período de trabajo la Asamblea, se aprueba en segunda legislatura, esa ha sido un poco la práctica, tanto en la reforma del 2000, como en la reforma del 2005 (...)*”.

⁴⁶⁷ Como señala Omar García en su discurso: “(...) *ya está obligando a que esa discusión se traslade o se ubique en el tiempo durante los dos primeros meses del siguiente año, lo cual, pues, te permite, si ya tenés el acuerdo político al final de la primera legislatura, de alguna manera, seguirlo manteniendo, (...) es más fácil retenerlo en esos primeros sesenta días o no regularlo, que dejarlo a que pase todo el año, y que se discuta en cualquier momento, aunque se mantenga durante todo el año, entonces, la Ley Orgánica de la Asamblea ya introduce ese criterio (...)*”.

⁴⁶⁸ Así, concluye Omar García: “(...) *también hay otra discusión sobre qué se entiende por debate o discusión en dos legislaturas, para algunos las cuestiones introducidas en primera legislatura tienen que aparecer integras en segunda legislatura, bien, si esto fuese así, posiblemente no estaríamos hablando de debate en dos legislaturas, más bien, sino bajo una lógica de ratificación en segunda legislatura, si yo tengo un texto que no le puedo hacer ningún cambio, punto y coma, nombres y apellidos, como se suele decir, si no le puedo hacer ningún cambio, tal como lo aprobé tengo que aprobarlo, no va a haber una discusión en segunda legislatura, tengo que hacer o no una ratificación de ese texto, y, en este sentido, hay dos posturas, (...) una postura que dice no, o sea, lo que apareció en primera legislatura con sus puntos y comas, con sus nombres y apellidos tiene que aparecer en segunda legislatura, si no es inconstitucional, en cierta forma, la Corte, de alguna manera, se ha pronunciado, tímidamente, y ha establecido de que no se puede introducir en segunda una cuestión que no fue discutida en primera, eso tiene bastante sentido, sin embargo, más allá de esa cuestión el tema de qué es lo que se discute en primera, y qué se discute en segunda ha sido por un elemento, valga la redundancia, de discusión, y el no ponerse de acuerdo, creo yo, por parte de la doctrina, ni por parte de la misma jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (...)*”.

⁴⁶⁹ Y observa el periodista Eduardo Enríquez: “(...) *se hace una reforma constitucional que va a tener una vigencia, como se da en el 2005, tal vez de un año, porque ellos saben, tanto los liberales como los sandinistas que después de ese año que le queda al presidente Bolaños, después a ellos no les va a interesar (...)*”.

2005⁴⁷⁰, no hace sino consolidar un *modus operandi* entre las elites políticas, cuyo efecto inmediato es el de someter el orden constitucional a la voluntad de los actores, en vez de garantizar la subordinación de la acción política al mandato constitucional⁴⁷¹.

El coste jurídico impuesto por esta solución defectuosa, que, desde una perspectiva política, ha garantizado el acuerdo entre las partes, favoreciendo un consenso artificial sobre las leyes de reforma parcial aprobadas por el órgano legislativo, se traduce también en un debilitamiento del orden constitucional en Nicaragua: la política vuelve a estar por encima del Derecho, y se suspende temporalmente la vigencia de los cambios constitucionales hasta la renovación de la clase política en la siguiente convocatoria electoral⁴⁷². El precedente instaurado por la Ley Marco de 1995, unido a la intermediación diplomática de la OEA que tuteló la firma de una nueva Ley Marco en 2005 para favorecer la gobernabilidad, ha reducido la capacidad del texto constitucional para regular los conflictos de la vida pública⁴⁷³.

4.3.4. ¿POR QUÉ SE HACEN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2005?

El hilo conductor de las reformas a la Constitución desde 1995 a 2005 ha sido el de impulsar las funciones de la Asamblea Nacional frente al excesivo presidencialismo que caracterizaba originalmente al texto de 1987⁴⁷⁴. Hay una tendencia en el discurso a legitimar los cambios a la Constitución de 2005, como parte de un proceso general de fortalecimiento institucional del Poder Legislativo en el marco de la transición democrática nicaragüense⁴⁷⁵.

⁴⁷⁰ Como afirma de modo crítico la diputada del PLC M^a Dolores Alemán: “*por eso, pero si ayer fue malo, hoy sigue siendo malo, y, entonces, ¿para qué vas a reformar la Constitución si la puedes cambiar con una ley ordinaria?, no hay una lógica*”.

⁴⁷¹ Así lo destaca Alejandro Serrano Caldera: “*(...) la reforma constitucional del año 2005, que se dejó inmovilizada de una manera ilegal, pues, porque con una ley ordinaria, llamada Ley Marco, congelaron los artículos constitucionales, es cierto que es una barbaridad, pues, lo que se había hecho, porque si lo vemos en estricto sentido legal, una ley inferior no puede congelar o modificar una disposición constitucional (...)*”.

⁴⁷² En este sentido, afirma Omar García: “*(...) a mí me sorprende este punto, porque es que, (...) a través de una norma todos se ponen de acuerdo, y todos dicen esto es la salvación (...), y ya se olvidó la crisis, ya pasó todo, ya todo se aclaró, y sí, puede generar unos resultados positivos e interesantes desde el punto de vista político, como esa norma hace que todos entren en la idea del consenso, y en la idea de tratar de (...) resolver el conflicto, mejor dicho, pero, por el otro lado, esos elementos de naturaleza política, y que son bastante interesantes van en detrimento de lo que establece el propio sistema jurídico, es decir, ponderan más el peso político que el peso jurídico, (...) lo cual, pues, tampoco te ayuda mucho a construir un sistema democrático (...)*”.

⁴⁷³ Como sostiene la diputada del PLC M^a Dolores Alemán: “*(...) esas reformas que se hicieron en 2005, vinieron de la OEA, por eso es que yo no tengo mucho respeto a estos organismos internacionales porque tendrán sus intereses personales, ¿no?, pero vinieron a crear la figura de una Ley Marco, que es anti-constitucional (...). Por eso te digo, que para mí fue una gran desilusión cuando vienen representantes de estos organismos internacionales, y ponen a un lado el marco jurídico, ¿no?, y dicen que es para la estabilidad del país, para que no haya disturbios, pero es debido a la malacrianza de los políticos, es decir, para mí fue una realidad bien triste, y yo como política trato de que se respete, porque sin un orden jurídico no hay una democracia (...)*”.

⁴⁷⁴ Así lo expresa el diputado del Frente Sandinista José Figueroa: “*(...) las reformas del 2005, básicamente, consistieron en, efectivamente, restarle capacidad, restarle poderes al Ejecutivo y dárselos más al Legislativo, fíjate bien (...) ha habido una tendencia en las últimas reformas constitucionales de concentrar más el poder en la Asamblea Nacional que en el Ejecutivo, que fue lo inverso de la Constitución del 87, que era eminentemente presidencialista (...)*”.

⁴⁷⁵ Como observa Luís Humberto Guzmán: “*(...) la reforma del 2005 si incrementó el poder de la Asamblea Nacional al darle atribuciones para confirmar ministros y otros cargos, eso en mi opinión, pues, ha elevado las atribuciones y coloca a la Asamblea Nacional de Nicaragua en una posición de mayores atribuciones respecto al resto de Centroamérica*”. Y añade el diputado del FSLN Edwin Castro: “*(...) en la reforma del 2005, para no dejarla en el tintero, se aprobó ya que todo ministro, vice-ministro, o embajadores fueran ratificados por la Asamblea, eso fortalece muchísimo más (...)*”.

La defensa de un modelo semi-parlamentario en Nicaragua es una referencia constante en los entrevistados del FSLN. Contrariamente al interés político del PLC, que se articula sobre el conflicto de liderazgo entre Bolaños y Alemán, el interés del FSLN en el diseño de un régimen parlamentario se explica antes por razones objetivas dirigidas a perfeccionar el funcionamiento de la democracia nicaragüense⁴⁷⁶.

La voluntad de reequilibrar institucionalmente la cantidad y calidad de las facultades asignadas al órgano legislativo en detrimento de las funciones del Ejecutivo, que había caracterizado al modelo presidencial nicaragüense, se traduce en la incorporación de instituciones procedentes del parlamentarismo⁴⁷⁷. El argumento relativo a la desconcentración de los poderes del Ejecutivo para evitar la tentación autoritaria de los regímenes presidenciales⁴⁷⁸, y favorecer un diseño constitucional que integre los controles parlamentarios necesarios para garantizar el equilibrio democrático entre los diferentes órganos del Estado, no ha estado acompañado en Nicaragua por una auténtica modernización de los partidos políticos. La articulación vertical de los cuadros internos del partido con el líder, que ejerce su voluntad mediante la distribución de prebendas entre sus seguidores, influye decididamente en el modelo de toma de decisiones políticas, en especial, las relativas a la elección parlamentaria de los altos funcionarios públicos⁴⁷⁹.

⁴⁷⁶ Como afirma José Figueroa: “(...) nosotros ¿por qué lo aceptamos?, porque nosotros hemos sido partidarios siempre del parlamentarismo, o sea, que había una coincidencia de un problema de ellos con Bolaños, de debilitar a Bolaños en su capacidad de ejercer el Ejecutivo, pero, por otro lado, (...) si analizás la Constitución nuestra y otras constituciones de aquí de América Latina, la Constitución nuestra tiene un alto grado de semi-parlamentarismo en sus facultades, porque, además de todas las facultades en sí, de toda la capacidad que tenemos de poder no solamente citar, sino interpelar a cualquier funcionario del gobierno, del Estado, para responder ante la Asamblea Nacional en cualquier momento en que la Asamblea Nacional lo decida, eso es un poco la regla del parlamentarismo, incluso, más allá, hasta entidades o personas naturales pueden ser citadas con esta capacidad que tiene la Asamblea con estas reformas, y, la de ratificación de los ministros, vice-ministros, directores de entes autónomos, esa es una facultad típica del parlamentarismo, en países que tienen ese esquema, entonces, hubo una coincidencia de un interés de ellos con un interés nuestro de fortalecer un esquema, ¿verdad?”.

⁴⁷⁷ Y señala el diputado del PLC José Pallais: “(...) inspirándose en algunas figuras que son propias del régimen parlamentario, pues, de naturaleza europea, fundamentalmente, es un tendencia que no es exclusiva ni propia en Nicaragua, e incorporando también disposiciones del régimen presidencial, pero propias del Estado federal, como el de Estados Unidos, que no estaban incorporados en la legislación nicaragüense por ser un Estado unitario (...). Hay una tendencia que abonaba por considerar que el régimen presidencial estaba en crisis, que era conveniente, pues, seguir avanzando hacia la transformación hacia un régimen parlamentario, dejar el sistema híbrido, que algunos dicen que se ha venido creando (...), pero es una discusión (...) no hay un consenso, pues, de cuál debía ser la lógica, (...) hay discusiones a lo interno de la sociedad sobre el régimen parlamentario (...)”. La “parlamentarización” del sistema político no se traduce por sí mismo en una democracia más plena y estable. Así lo explica el diputado del PLC José Pallais a propósito de la confianza institucional en el régimen parlamentario como: “(...) la cura de los males, se quejan de lograr desarrollar una mejor democracia, una mayor institucionalidad, no está así, no sale, pues, la respuesta en un cambio de sistema, sino que tiene que ver, pues, con cuestiones más integrales de cultura política, etc., por ejemplo, pues, a mí en lo particular, por una de mis preocupaciones de seguir avanzando hacia la tendencia al parlamentarismo, pues, la inestabilidad propia, por ejemplo, del modelo italiano, que ha sido muy inestable durante muchos años, y una cultura política del fraccionamiento de los partidos, los tráfugas del partido, que es parte de nuestra subcultura política, eso, a mi juicio, pues, avizora una constante de inestabilidad (...)”.

⁴⁷⁸ Aunque el parlamentarismo tampoco está exento de ejemplos históricos de experiencias autoritarias, como sostiene el diputado liberal José Pallais: “(...) también ha ofrecido desviaciones de concentraciones de poder, desviaciones facilitadas también por la Constitución de dictaduras totalitarias, por ejemplo, con la Constitución de Weimar en Alemania, el nacional-socialismo, en la misma Italia, pues, Mussolini, fueron dictaduras que se consolidaron, se crearon, y se gestaron dentro de un régimen parlamentario (...)”.

⁴⁷⁹ Como observa de manera crítica el ex-ministro Antonio Lacayo: “(...) de ahí en adelante, el presidente, por supuesto, no ha logrado, por lo menos Bolaños nunca logró meter un solo magistrado, ¿por qué?, porque los que deciden son los diputados, los diputados que a su vez, como hay ahí un sub-desarrollo partidario tremendo, tanto en el Frente Sandinista como en el PLC, que no son partidos, son grupos-Estado, ¿verdad?, con las mismas características culturales de las dictaduras, es decir, caudillos, pero ahí el partido dice lo que dice el caudillo,

La reforma constitucional de 2005 es impulsada por los dos partidos políticos con mayoría en la Asamblea Nacional⁴⁸⁰. Así lo refiere también el presidente Bolaños en su discurso, contrastando el interés político que tenían ambos líderes después de reanudar sus negociaciones en 2004 de restringir jurídicamente las facultades del presidente de la República para ejercer aún mayor presión sobre su debilitada figura⁴⁸¹: “(...) esa reforma, pues, que hacen de la Constitución, era para amarrarme las manos, obligarme a renunciar o votarme, o al menos tenerme de monigote sin poder hacer nada, yo vengo de familia de historiadores, y me gusta leer mucho de la historia, especialmente, de mi país, y decidí: “yo no voy a renunciar”, yo he visto muchos presidentes, que con mucha facilidad, pues, ponen su renuncia y se van, “te voy a dar amnistía, quedas perdonado de todos tus pecados, y te voy a dar tantos millones y andáte”, yo no quería nada de eso, yo voy a tratar de mantener la institucionalidad que existe ahorita con la presidencia, con la institucionalidad con que la recibí, pero dejen que el presidente actúe, esa reforma fue únicamente por ese capricho de los dos líderes⁴⁸² (...)”.

Los cambios constitucionales de 2005 eran un instrumento político en manos de las bancadas del FSLN y el PLC para bloquear la agenda de gobierno de Bolaños, y reajustar el cauce institucional del proceso político en favor del órgano legislativo que controlaban los dos líderes: Ortega y Alemán⁴⁸³. Aunque el punto de inflexión representado por los cambios constitucionales de 2000 consolida el bipartidismo entre el FSLN y el PLC, y establece una línea de evolución posterior con connotaciones negativas para la democratización del régimen político⁴⁸⁴.

El control del Ejecutivo de Bolaños mediante la creación de nuevas instituciones subordinadas a la Asamblea Nacional, desde donde los dos partidos mayoritarios se encargarían de fiscalizar al conjunto de la Administración del Estado, somete a un esquema lineal de reparto “a dos” la estructura del sistema político nicaragüense⁴⁸⁵. El distanciamiento de Bolaños de los

¿verdad?, entonces, si el caudillo dice que hay que poner de magistrado a este teléfono, pues, ese teléfono es el que va de magistrado, tenga las cualidades o no las tenga, el partido vota y se acabó el asunto, ¿no? (...)”.

⁴⁸⁰ Así lo indica Alejandro Serrano Caldera: “(...) contra el Ejecutivo (...) como fue también la reforma del 2005, pero ya no por un afán de democratización, la del 2005, sino por un afán de que los dos caudillos siguieran gobernando a través del parlamento en un régimen presidencial (...)”.

⁴⁸¹ Como observa el diputado del PLI Indalecio Rodríguez: “(...) el “Gordo” cuando sale a ocupar la presidencia de la Asamblea y desde ahí comienza a fastidiar a Bolaños, entonces, ahí Bolaños no tiene más que le tuercen el brazo, y tuvo que acostarse también con el Frente para poder gobernar, o bien, renunciar e irse, porque no había manera (...)”.

⁴⁸² Con este mismo argumento se expresa el constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) tratan de maniatar al presidente, efectivamente, es decir, te estoy dando dos cosas que tienen que ver con el ámbito del Ejecutivo, los nombramientos del Ejecutivo como todo sistema presidencial en Nicaragua ha sido al libre arbitrio del presidente de la República, a partir del 2005 se introdujo que tenía que ser ratificado por la Asamblea Nacional, y, claro, la Asamblea Nacional la manejan Ortega y Alemán (...)”.

⁴⁸³ Y añade el magistrado de la Corte Suprema Iván Escobar Fornos: “y eso se hizo porque el presidente Bolaños principió a tener fricciones con los dos partidos, ¿verdad?, entonces le querían coartar sus potestades, y, entonces, claro, consultar esos ministros, a diplomáticos, a todos ellos era un problema, y para cambiarlos tenía que ser una mayoría grande, para nombrarlos y para hacerlo, entonces, era atrasarle la actividad del poder, el desarrollo de la actividad administrativa y gubernamental”.

⁴⁸⁴ Como advierte el sociólogo Carlos Tünnerman: “(...) hemos tenido reformas que son perjudiciales, que son todas las que proceden de los pactos políticos más recientes, el primer pacto del año 2000 y luego los subsiguientes, que nos llevan, que nos explican, incluso, por qué estamos en la situación actual, y esto es producto de una componenda política entre el presidente, bueno, el primer pacto fue cuando Alemán estaba en la Presidencia y Ortega era de la oposición, después el siguiente pacto se hizo manejando ellos la mayoría de la Asamblea, que estaba de presidente, el presidente Bolaños (...)”.

⁴⁸⁵ Así lo afirma Dora María Téllez: “(...) todos están frente a Bolaños, ¿verdad?, le quitamos poder a la Presidencia, trasladamos más poder a la Asamblea, y vamos “mitad y mitad”, no hay problema, le sacan instituciones al Ejecutivo, que no era mala idea, y las pasan bajo nombramiento de la Asamblea para tener que repartirse, y el mejor ejemplo de eso es (...) el diseño de la Superintendencia de los Servicios Públicos, era el

actores del Pacto Ortega-Alemán para evitar los acuerdos con el sandinismo, y depurar al bloque liberal de la corrupción política que había favorecido el ascenso del FSLN a ojos de la diplomacia norteamericana, llevó a los líderes del FSLN y el PLC a rebelarse contra Bolaños erigiéndose como los únicos actores a los que no se podía dejar al margen de la política nicaragüense⁴⁸⁶. Como añade la investigadora Elvira Cuadra: “(...) *las reformas en el período de Bolaños, (...) que tenían como único propósito hacerle sentir a Bolaños que estaba solo, que no tenía fuerza partidaria, que no tenía posibilidades de maniobra en el parlamento, y que o negociaba con el PLC o negociaba con el Frente para poder terminar su período de gobierno, es decir, que ese fue un propósito muy, muy, ¿cómo te diría yo?, para no calificarlo mal, o sea, no tiene el nivel de importancia y de significación como para ir a reformar la Constitución*”⁴⁸⁷.

En un régimen presidencial como el nicaragüense, con un alto grado de personalización de la política, los partidos siguen desempeñando un rol fundamental en la estructuración del proceso legislativo. Ya advertimos que la fuente de poder del ex-presidente Alemán no era institucional, sino partidaria: su dominio sobre el PLC le hacía fuerte frente a Bolaños, que carecía de los apoyos de un partido que sirviera de soporte a su liderazgo político⁴⁸⁸.

Superintendente y las vice-Superintendencias, las vice-Superintendencias estaban “mitad y mitad”, ¿verdad?, todo era, el pacto llegó a ser fifty-fifty, hasta ahí los liberales están contentos, que Alemán aunque estaba desafortado no está preso, y ellos van a medias, en ese momento, los dos partidos son partidos de oposición, interesante coyuntura, ¿no?, los dos son partidos de oposición, entonces, el fifty-fifty se siente sabroso (...)”. La creación de nuevas instituciones reguladoras de los entes públicos dependientes del órgano legislativo para distribuir los beneficios asignados a las áreas de influencia de cada partido en la estructura del Estado es examinada por la diputada Mónica Baltodano: “(...) *esas reformas constitucionales del 2005 tienen nombre y apellidos, debilitar al máximo a Bolaños, no solamente con el tema del nombramiento de los ministros y el tema del nombramiento de los embajadores, que quedó como una prerrogativa a ser ratificada por la Asamblea Nacional, sobre todo porque creaba lo que se llamaba la Superintendencia de los Servicios Públicos, que eran unos “elefantes blancos”, que estaban por encima de las instituciones, que habían quedado como las instituciones reguladoras, entonces, al darse las privatizaciones se crean entidades reguladoras y encima de esas entidades reguladoras se crean unos “elefantes blancos”, que se llaman las Superintendencias, que tenía como propósito quitarle al Ejecutivo el poder de la regulación, que se ejercía a través de las Intendencias, pero a la vez crear espacios para contratar personas, ¿verdad?, y para repartirse esos espacios (...)*”.

⁴⁸⁶ Y destaca Manuel Aráuz: “(...) *la otra gran reforma que conocemos, es la reforma del año 2005, que fue hecha también a espaldas del Ejecutivo, fue hecha, igualmente, con la complicidad de los partidos políticos hegemónicos*”.

⁴⁸⁷ Así lo expresa también el diputado de MRS, Enrique Sainz, al argumentar el choque entre la voluntad política de Bolaños y el liderazgo tradicional de base caudillista, sustentado en las figuras de Daniel Ortega y Arnoldo Alemán, que mantienen un fuerte control sobre las instituciones democráticas: “(...) *el pacto de Alemán y de Ortega es simplemente una reedición de la misma tradición política, no tiene ninguna novedad, y aún, contradictoriamente, las reformas del 2005, ¿verdad?, aparecen como unas reformas que limitan el poder del Ejecutivo, porque el presidente Bolaños alguna independencia quiso ganar de los dos caudillos, entonces, los dos caudillos se unieron para limitar el poder del Ejecutivo, pero con el propósito de conservar ellos el poder, (...), entonces más que líderes, ¿verdad?, estamos hablando del concepto tradicional de caudillo, que obedecen a unas pautas históricas, que, tristemente, no han cambiado*”.

⁴⁸⁸ Como describe Antonio Lacayo: “(...) *Bolaños no tiene poder, porque tampoco hubiera tenido poder Alemán, a menos que Alemán hubiera sido el caudillo de su partido, (...) mira lo que te voy a decir, si en el 96 en lugar de ganar la Presidencia Arnoldo Alemán, líder del PLC, hubiera puesto a Bolaños, y Alemán se hubiera ido a la Asamblea legislativa, ¿verdad?, y hubiera dicho: “Don Enrique, usted es mayor que yo, vaya usted, después voy yo”, ese Bolaños, ¿verdad?, no hubiera mandado nada en el 96, porque el poder hubiera estado en la Asamblea, lo que pasa es que llegó a la Presidencia el líder de la Asamblea, es decir, el líder del partido, que controla la Asamblea, entonces, tú haces un research ahí, una investigación en La Prensa, en El Nuevo Diario, de lo que decía de los problemas entre la Asamblea y el Ejecutivo del 97, 98, 99, y verás que casi no había dificultades, ¿por qué?, porque el nuevo presidente era presidente del otro poder del Estado a través de sus diputados, ¿qué pasa?, se va Alemán, y se va Alemán a la Asamblea por la reforma del 2000, ¿verdad?, pasa a la Asamblea y queda Bolaños de presidente, ¿qué fue Bolaños?, un presidente sin ningún poder de cambiar nada, un administrador, una cosa ahí, pues, limitadísima (...)*”

Los procesos de revisión constitucional de 1995 y 2005 tienen en común el que ambos han tenido su origen en la iniciativa de los partidos con representación parlamentaria⁴⁸⁹, generando un conflicto de poderes entre los órganos Ejecutivo y Legislativo. No obstante, el diseño constitucional propuesto por las minorías políticas en 1995 y el de los dos partidos mayoritarios en 2005 ha dado lugar a dos escenarios con desiguales efectos sobre la evolución institucional de la democracia nicaragüense⁴⁹⁰. Otra de las razones discursivas del por qué de las reformas de 2005 corresponde al propósito de Bolaños de introducir la regulación jurídica de la carrera judicial, que el Frente Sandinista interpretó como una seria amenaza al control político que mantenía sobre el aparato de la judicatura⁴⁹¹.

La función jurisdiccional no puede ser imparcial si no es independiente en dos sentidos: en primer lugar, que los jueces de manera individual o colectiva no estén sujetos externamente a las presiones del Ejecutivo o el Legislativo; y en segundo lugar, que el aparato administrativo someta internamente a los operadores judiciales situados en un nivel inferior a la instrucción de las cúpulas ubicadas en un nivel superior de la jerarquía organizativa (Guarnieri y Pederzoli, 1999: 46). A fines de febrero de 2001 Bolaños creó una comisión jurídica integrada por veintinueve miembros y coordinada por el entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Magistrado Iván Escobar Fornos, para elaborar una iniciativa de reforma y modernización del Poder Judicial en Nicaragua, desde la designación de los jueces y magistrados a la dotación presupuestaria para la mejora de los salarios y las condiciones laborales, además de la discusión de una próxima Ley de Carrera Judicial. Pero el optimismo inicial del presidente Bolaños quedó frustrado por el pacto libero-sandinista que constituía un fuerte lastre a la des-partidización de los órganos de la Administración de Justicia. En mayo de 2003, tanto el FSLN como el PLC habían designado cada uno a la mitad de los magistrados de entre sus correligionarios

⁴⁸⁹ El constitucionalista Omar García evalúa las diferencias entre los procesos de reforma de 1995 y 2005 en un marco de evolución institucional de la democracia nicaragüense que se desplaza del modelo presidencialista puro al diseño de fórmulas inspiradas en el parlamentarismo: “(...) la del 2005 es una reforma que, en cierta medida, viene a cerrar un poco el círculo iniciado en el año 95, que es ese desplazamiento de poder del Ejecutivo hacia el Legislativo, bajo una lógica, creo yo, de introducir mayores mecanismos de control (...) del Legislativo hacia el Ejecutivo, (...) posiblemente, la lógica de esos mecanismos de control, introducidos o planteados desde el 95, llevan una lógica totalmente distinta en el 2005, o sea, apuestan por mayores mecanismos de control, sin embargo, ya el elemento del acuerdo político o de la relación de partidos, en este caso, de dos partidos más fuertes, el Frente Sandinista y el PLC, que tienen como punto de partida el resultado electoral en el año 96, y la reforma a la Constitución en el 2000, producto de un acuerdo político entre los dos, ya ese elemento, a la hora que uno analiza la reforma del 2005, si bien están estos elementos de control presentes ahí, ya lleva a una connotación distinta (...)”.

⁴⁹⁰ Como destaca Alejandro Serrano Caldera: “(...) la del 95 fue tratar de quitarle potestades a la presidencia de la República, y darle mayores atribuciones al parlamento, (...) pero una Asamblea más diversificada, aquí lo que se trata es quitarle potestades al que está mandando y dárselas a los dos caudillos que no estaban gobernando, ahora está gobernando uno de ellos, que es Ortega, de forma tal que como llave y candado los dos (...) que tienen la mayoría calificada puedan manejar el país”. En este punto, continúa Omar García en su discurso: “(...) resulta bastante exagerado la introducción de la mayoría calificada para la ratificación de un ministro, para la ratificación de un director de un ente autónomo, para la ratificación de un funcionario dentro de la órbita del Ejecutivo, de un cónsul, de un embajador, que hace, prácticamente, imposible el buen desenvolvimiento o la buena marcha o la funcionalidad, que va a tener el Ejecutivo, a la hora de que se establezca una exigencia de mayoría de ese tipo, lo cual, lleva en el fondo, la lógica del acuerdo político, que viene siendo puesto en marcha desde el año 2000, ¿por qué? (...) se estableció una mayoría calificada del 60% para dar el visto bueno de ese nombramiento, con lo cual, la lógica del acuerdo político planteado en el 2000 no se va a romper con eso, porque son estos dos partidos políticos, los que alcanzan los votos suficientes para mantener esa relación, se vuelve a la cuestión de que necesitás de mí, por así decirlo, para poder tener, como mínimo, la conducción mínima del Ejecutivo (...)”

⁴⁹¹ En este punto, observa Gabriel Álvarez: “(...) Alemán ya está preso, Ortega ve que Bolaños no va a permitir mantener los controles institucionales, que se han venido formando sobre todo en el Poder Judicial, se introducen iniciativas para la reforma de la estructura normativa, digamos, de la estructura judicial, y eso Ortega lo siente muy fuerte, porque es en el Poder Judicial donde él tiene su principal fuerza (...)”.

(Barrachina, 2009: 63). La investigadora Sofía Montenegro hace referencia a la capacidad estratégica del Frente Sandinista para consolidar su presencia dentro del Poder Judicial, como un instrumento de la negociación política con el PLC hasta convertirlo en socio minoritario del Pacto de 2000⁴⁹²: “(...) es que el Frente con mucha previsión, ¿verdad?, empezó a copar los cargos en el Poder Judicial, y está copado desde la cúpula hasta la cola, ¿verdad?, es decir, tiene unos cuantos magistrados liberales arriba, pero de ahí todo el aparato, más del 80% de ese aparato, de los jueces del país son sandinistas. Entonces, si te corrés te tiro y si te quedás te mato, ¿verdad?, ese es uno de los mecanismos que puede utilizar, el mecanismo de la justicia, como un mecanismo de represión, por juicios amañados, en fin, esa es una historia de horror, francamente, cuando la empiezas a ver, y bueno, por eso es que puede intimidar, coaccionar, chantajear, a Arnoldo y su tropa, porque tienen todos los jueces para hacer”.

La eliminación de los antiguos servicios de seguridad revolucionarios durante la transición de la década de 1990 obligó a muchos funcionarios a “reciclarse” profesionalmente a través de la formación en Derecho, y el posterior acceso a la carrera judicial⁴⁹³. El discurso de los entrevistados insiste en la percepción estratégica de esta composición interna del Poder Judicial a manos del FSLN, aprovechando la debilidad institucional de la Administración de Justicia durante el régimen sandinista, y las importantes lagunas que lastraron durante el proceso democratizador la propia regulación de la carrera judicial⁴⁹⁴. La intención de paliar el vacío

⁴⁹² Como sostiene el diputado de MRS Enrique Sainz: “(...) una vez que llegó Bolaños sacó las uñas y a los nueve meses Alemán, pues, perdió la impunidad por la alianza de Ortega con Bolaños, (...) perdió la diputación, fue enjuiciado, y ahí empezó su declive, a transformarse en un socio minoritario (...)”.

⁴⁹³ Esta misma hipótesis es sustentada por la investigadora Elvira Cuadra: “(...) sobre todo el Poder Judicial, la administración de justicia, eso es claro que fue una estrategia, estrategia de verdad, de mediano y largo plazo que se trazó el Frente y que está teniendo sus resultados en este momento, porque es obvio que los magistrados que están sentados ahí por el Frente Sandinista están haciendo el trabajo que el partido considera que es necesario, pues”. Como también indica el sociólogo Carlos Tünnerman: “(...) cuadros que venían antes de la seguridad del Estado, porque esto fue una estrategia muy bien pensada, a todos los que eran oficiales de la seguridad les dijeron: “vayan y háganse abogados, utilicen la facilidad de los cursos por encuentro, que sólo son los fines de semana, busquen un trabajo para sostenerse y los fines de semana se van a meter a estudiar Derecho”, ¿verdad?, y una vez que se han graduado los han ido colocando, la mayor parte del andamiaje judicial del país está en manos de estos abogados salidos de cursos por encuentro, y que antes fueron, muchos de ellos, de la seguridad del Estado, y que siguen recibiendo instrucciones de Luis Serna, que es el jefe, a quienes ellos saludan como Coronel, “¿cómo dice Coronel?, ¿cómo sigue Coronel?, como no, Coronel”, aquí, incluso, con ese control de salas de la Corte Suprema el Frente creó un negociado de sentencias, y hay una oficina donde uno podía llegar con los abogados sinvergüenzas a negociar las sentencias, “¿quieres la sentencia en este sentido?, pues son 10.000 dólares”, “pero ¿cómo va a ser?, eso me perjudica”, “bueno, pues pagá más”, “¿cuánto pagás?”, “15.000, 20.000,” “bueno, vamos a hacer la sentencia de esta otra forma”, se reenvían sentencias, y así financió la campaña electoral pasada, con un capital hecho a base de las instituciones de la justicia”.

⁴⁹⁴ Como advierte la directora del Centro de Derechos Constitucionales Ada Esperanza Silva: “(...) el Frente se metió a la sobrevivencia, y como sabe jugar duro, y sabe tener disciplina, y sabe arriesgarse, porque él se arriesgó con la dictadura, pues, y por eso está ahí, porque se sigue arriesgando y sigue maniobrando bien, fijáte que ¿sabes lo que hizo en ese período que se consolidó a la sobrevivencia?, trabajó así a nivel de hormiguita para apoderarse del Poder Judicial. El Poder Judicial no es de la noche a la mañana que quedó en manos del Frente Sandinista, y que de los cuatrocientos jueces, trescientos cincuenta sean militantes del Frente, lo hicieron, “a ver, Ada vení, mirá, ¿quieres ser juez?, ¿vos vivís en Ticuantepe?, ¿quieres ser juez local de Ticuantepe?”, entonces la Ada que es militante sandinista se hace juez de Ticuantepe, porque ganaban cuatro pesos, pero mientras los otros que venían con las ínfulas de la victoria le decían que se fuera a hacer juez, ¡qué van a querer ser juez!, si eso no servía para nada, y ganaban un mal salario, y el Frente se fue así, mirá, pasito a pasito se fue, además de que ya todos los que estaban eran afines al Estado sandinista, ¿verdad?, pero así se fue consolidando, y así fue, pues, buscando reales, y se pusieron de moda los poderes judiciales en el mundo, porque como nos vamos siguiendo de modas, ¿verdad?, (...) ahora hay que fortalecer el Poder Judicial, después, empezaron a tener reales los poderes judiciales, y así, el Frente Sandinista se apoderó así, poquito a poco, del Poder Judicial, bien pensado, y pensado dentro de veinte años yo voy a tener esto, mientras que los otros, o no tienen, o yo no sé lo que le pasa a la gente, lo que decimos nosotros, de la derecha, no ves ahí una persona, ¿es que en el Frente Sandinista están todos los

jurídico que existía en torno a las condiciones administrativas de ejercicio de la judicatura, y el tiempo de permanencia en el cargo de los jueces, mediante un proyecto de ley que permitiese la regulación de la carrera judicial bajo el gobierno de Enrique Bolaños, se encontró con la dura resistencia del FSLN que no quería perder el bastión institucional de su enorme poder político y económico⁴⁹⁵.

La Ley No. 501 de Carrera Judicial aprobada el 14 de octubre de 2006 estableció el Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial para regular los nombramientos, ascensos y bajas de los jueces y magistrados, además conocer y resolver las faltas al régimen disciplinario cometidas por los abogados y funcionarios de la carrera judicial de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial No. 260 de 1998, la Ley No. 501 y sus reglamentos. Sólo el Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial y el pleno de la Corte Suprema de Justicia tendrían competencia para imponer las correspondientes sanciones. Otra de las funciones del Consejo era presentar ante la Corte Plena las ternas de candidatos para ocupar las plazas de magistrados en los tribunales de apelaciones, jueces locales y de distrito, además de secretarios judiciales, registradores, defensores públicos y médicos forenses. Del mismo modo, asumía la tarea de organizar y vigilar los concursos y pruebas de méritos para el acceso a la carrera judicial, y decidir la composición del tribunal examinador en cada caso.

La tramitación de la Ley de Carrera Judicial en Nicaragua presentó varios problemas. En primer lugar, el órgano legislativo aprobó una primera Ley de Carrera Judicial para modernizar y fortalecer la función jurisdiccional el 14 de octubre de 2004. Pero dicha ley fue vetada parcialmente por el Ejecutivo de Bolaños, aunque el veto presidencial fuera rechazado por la Asamblea Nacional el 30 de noviembre de 2004, publicándose la ley en el diario oficial *La Gaceta* No. 9, 10 y 11 del 13, 14 y 17 de enero de 2005. La ley se elaboró para garantizar a los jueces y magistrados la independencia interna y fortalecer la seguridad, imparcialidad y legalidad de las resoluciones judiciales. La designación de los jueces y magistrados por criterios partidistas debilitaba la independencia externa del Poder Judicial –debido a la intervención de los otros poderes del Estado- y también la independencia interna de los operadores judiciales –por su vinculación a las directrices de los órganos colegiados supremos-.

No obstante, se redactaron dos proyectos de ley por separado: uno respaldado por el Ejecutivo de Bolaños, y otro impulsado por el Poder Judicial con el acuerdo de los partidos mayoritarios representados en el parlamento (el FSLN y el PLC). El primer anteproyecto proponía el sometimiento de todos los jueces y magistrados en funciones a un proceso de selección por oposición al que se sumaría el concurso de los nuevos aspirantes una vez entrase

estrategas?, ¿no pueden pensar que dentro de veinte años puede suceder tal cosa?, yo no sé si es que son inmediatistas, no sé si lo único que les interesa es, como a Alemán y toda su panda, hacer reales rápido y se acabó, pero yo no puedo creer que no tengan a alguien que pueda decir: “podemos hacer esto aquí para dentro de diez años vamos a tener esto”, y el Frente Sandinista lo hace, y lo sigue haciendo”.

⁴⁹⁵ Y añade el diputado Noguera: “(...) yo fui presidente de la Asamblea Nacional de Nicaragua hace como cuatro años, cuando era presidente Don Enrique Bolaños, y quisimos pasar una ley, precisamente, para ordenar el Poder Judicial, bueno, con esa ley los sandinistas metieron a los jueces de todo Managua aquí, metieron turbas, casi quiebran todas las ventanas, y, por último, se agarraron hasta a los trompones diputados liberales y sandinistas en el hemiciclo, porque ellos quisieron a como pudiera hacerse impedir que se aprobara una ley que les ponía controles, y que todos esos jueces tenían que ser cambiados, y que tenían que volver a un proceso de que los jueces tenían que ser escogidos a través de un proceso de análisis, de mérito, de capacidad, de experiencia, y no en la forma en que estaba hecho, eso provocó un enorme conflicto en la Asamblea, quisieron hasta destituirme también a mí de presidente por esa razón, entonces, ahí tenemos que está centrado el poder, enormemente, del Frente Sandinista en el Poder Judicial, y, entonces, es como uno de sus lugares de control para ejercer el poder en Nicaragua (...)”.

en vigor la nueva Ley de Carrera Judicial. El objetivo del presidente Bolaños era depurar el Poder Judicial de los funcionarios designados por el Pacto Ortega-Alemán de 2000.

De otro lado, la Corte Suprema de Justicia presentó un anteproyecto de ley (que es el que finalmente se aprobó creando la Ley No. 501/2006 hoy vigente) en conformidad con los diputados del FSLN y el PLC en la Asamblea Nacional, que aseguraba la permanencia de los jueces y magistrados ya nombrados en sus cargos, sometiendo a concurso únicamente los puestos vacantes. Ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo) trataban de influir en el nombramiento y la designación de los operadores judiciales: el presidente colocando a personas afines a su partido y miembros del capital privado, además de aplicar la nueva ley con carácter retroactivo para remover de sus cargos a los jueces y magistrados ya nombrados con anterioridad; mientras los partidos dominantes, a través del foro legislativo, trataban de apuntalar en sus posiciones a los representantes de su formación dentro del Poder Judicial. Resulta evidente que en ambos anteproyectos se incluía una cláusula que permitía de modo excepcional el traslado de los jueces y magistrados sin su consentimiento. La inexistencia de garantías a la estabilidad laboral de los miembros de la judicatura disminuye la independencia interna y externa de los jueces hacia sus superiores (Galvis Patiño, 2007: 360).

La oposición del FSLN a la tramitación de una Ley de Carrera Judicial que favoreciese la imparcialidad en la selección de los jueces y magistrados impulsó también las negociaciones políticas entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán en 2004. Cada uno de ellos tenía sus respectivas motivaciones para poner freno a las iniciativas legislativas de Bolaños mediante la aprobación de las reformas constitucionales de 2005⁴⁹⁶. Por otra parte, el líder del PLC aceptó al acuerdo con el FSLN, según el discurso cualitativo⁴⁹⁷, por razones de animadversión personal hacia el hombre de confianza que lo había traicionado a él y al partido liberal, dividiendo la bancada del PLC dentro de la Asamblea Nacional, y obstinándose en una incansable batalla judicial dirigida a su condena por delitos de corrupción⁴⁹⁸.

El tránsito del “super-Ejecutivo co-legislador” de la Constitución de 1987 al “mini-Ejecutivo presidencial” de las reformas de 2005 tiene como proceso paralelo la consolidación del control partidario sobre los poderes públicos del FSLN y el PLC. Ortega y Alemán más que convertirse al credo del parlamentarismo por sus bondades democráticas, se habían dado cuenta de las

⁴⁹⁶ Como observa el periodista Eduardo Enríquez: “(...) *Don Enrique llevó una lucha titánica para cambiar la Ley Orgánica del Poder Judicial, y poder cambiar el Poder Judicial, hacerlo totalmente distinto, tratar de profesionalizarlo, y lo que logró fue que le regresaran la reforma constitucional de 2005, o sea, que el poco poder que le quedaba se lo iban a quitar totalmente, y si no hubiese sido, en ese entonces, por la intervención de la Organización de los Estados Americanos, que ahí sí funcionó, hay que decirlo, probablemente, el señor hubiera terminado como un presidente decorativo, todavía le quedó algún área de poder en la cual por lo menos podía administrar el país después del 2005, y evitó que entraran en vigencia esas reformas, pero eso fue porque la comunidad internacional actuó, y aquí los nicaragüenses también, en realidad, hay que decirlo, hubo una movilización que no se había visto en 30 años, de la gente apoyando al presidente, apoyando no tanto, tal vez, al presidente, pero sí en contra de esas reformas que la gente veía, claramente, que eran un abuso e iban en contra de la voluntad de la ciudadanía*”.

⁴⁹⁷ Se observa la común referencia a la enemistad personal entre Bolaños y Alemán en las citas textuales del ex-Ministro del PLC José Antonio Alvarado, al señalar que “*los problemas de Alemán y el ingeniero Bolaños han sido cuestiones emotivas*”, la diputada del PLC M^a Dolores Alemán, que insistía en “*los intereses personales*” de ambos representantes del liberalismo, el diputado de MRS Enrique Sainz, que expone como “*Bolaños da la impresión de que (...) prevaleció su odio personal sobre su odio ideológico*”, o del diputado sandinista José Figueroa, que resalta “*las contradicciones personales del líder del partido, Alemán, con Bolaños*”.

⁴⁹⁸ Como indica Gabriel Álvarez: “(...) *Alemán le tiene un odio personal a Bolaños, bueno, probablemente razonable, y es humano, que ve que la persona que lo lleva allí, por las razones que fuese, contribuye para andar en la cárcel, entonces, Alemán y Ortega profundizan su alianza (...)*”.

notables ventajas de gobernar desde el órgano legislativo⁴⁹⁹, especialmente, cuando no era posible alcanzar la Presidencia de la República, que había estado siempre en la base de las expectativas del FSLN desde las reformas constitucionales de 2000⁵⁰⁰. El consenso entre los diputados del PLC y el FSLN para reducir las atribuciones del Ejecutivo sólo tiene el sentido político coyuntural que corresponde a la Presidencia de Don Enrique⁵⁰¹. Los instrumentos de control que debe ejercer un poder sobre otro no están orientados a garantizar el equilibrio institucional de un régimen democrático, sino que encarnan la voluntad de controlar el proceso político desde el órgano parlamentario, mostrando la incapacidad de los actores nicaragüenses de diseñar un sistema bien distribuido, respetando las atribuciones de los distintos órganos de gobierno, y sí de jugar bajo la lógica del “ganador que se lleva todo” (Linz, 1990) propia de los modelos presidenciales⁵⁰².

La iniciativa de reformar la Constitución para crear un régimen semi-parlamentario a través de la figura de un Primer Ministro elegido por la Asamblea Nacional ha tenido su continuidad en el proyecto de revisión constitucional liderado por el Frente Sandinista en 2007 sin ningún éxito, como veremos más adelante. La fractura del PLC en dos polos distanciados, y las dificultades de negociación del partido de Alemán con un FSLN cada vez más fortalecido tras ganar la Presidencia en 2007, son los factores que explican el abandono de la estrategia de parlamentarizar la democracia nicaragüense⁵⁰³.

⁴⁹⁹ Así lo expresa Alejandro Serrano Caldera: “(...) en realidad, aquí no se pretendió establecer un semi-parlamentarismo con la reforma del 2005, sino que había una confrontación entre Bolaños y los dos líderes, y lo que se pretendía era, sencillamente, quitarle poder a Bolaños y pasárselo a los dos (...)”.

⁵⁰⁰ Y apunta Orlando López Selva: “con Enrique Bolaños le quitan mucho poder es porque los sandinistas mismos cuando estaban la revolución crearon una Constitución que la habían hecho para que el Ejecutivo tuviera suficiente fuerza y no dependiera tanto del Legislativo ni de las interpretaciones que hiciera la Corte Suprema de Justicia, (...) cuando llega Enrique Bolaños ya hay cierto balance, ya han ido adquiriendo su cuota dentro de la Asamblea y ellos dicen ahora es el momento de quitarle poder, y a eso cómo lo llaman ellos, supongo que deben cambiar de sistema y crear un sistema semi-parlamentario, que haya más balances, pero, en realidad, lo que se está haciendo es un ajuste a los intereses de los que están en la oposición (...)”.

⁵⁰¹ Como añade Orlando López: “(...) el sandinismo lo hace como una estrategia, dicen, bueno, hagamos esto, con la certeza de que lo vamos a hacer este año porque no sabemos si vamos a ganar las elecciones”. Una percepción que es común a los liberales del PLC, como advierte Manuel Aráuz: “esas reformas se hicieron (...) porque eso trasladaba muchas facultades presidenciales al poder del parlamento, eso significaba que el Frente Sandinista si no ganaba las elecciones seguiría teniendo poder en el parlamento, igualmente, el partido liberal si no ganaba las elecciones seguiría teniendo poder en el parlamento, poder de limitar y de controlar el poder político real (...)”.

⁵⁰² Como destaca Orlando López: “(...) porque en aquél tiempo le convenía al sandinismo, bajo el gobierno del presidente Bolaños, porque de esa manera se ejercía el control, no sólo sobre sus impuestos, sino también sobre sus nombramientos, o sea, el poco poder discrecional que podía tener el Ejecutivo también tenía que ser controlado por la oposición (...) esa era una manera de utilizar el derecho para fines políticos y limitar el poder de los otros, y aumentar el caudal propio, o sea minimizar el poder del otro y al mismo tiempo aumentar mi poder (...)”.

⁵⁰³ Así lo expone el Magistrado del CSE René Herrera: “(...) las del 2005 se hicieron, eso lo hizo el PLC y el Frente Sandinista sin mayores dificultades, se hizo un trabajo normal, en este caso, la fragmentación opositora ha impedido un tipo de negociación similar, y se han introducido, llamémoslo así, alguna reforma, que hace unos años no serían tan ruidosas, pero ahora se convierten en problemáticas, la cuestión de cambio de régimen, un poco hacia el parlamentarismo, el tema de la reelección sucesiva, también muy cuestionado por algunos sectores de la oposición, no prosperaron, estaban listas, había consenso, ¿por qué no funcionó?, porque estaban de por medio una serie de temas que no eran constitucionales, que eran, propiamente, políticos, de personas, era la libertad definitiva del doctor Alemán, era la falta de una victoria de uno de los dos líderes dentro de la oposición, es decir, el pleito de liderazgo interno hacía difícil que se pudiera avanzar en las reformas, más la cuestión judicial del doctor Alemán, de campañas fuertes en su contra por la cuestión de la corrupción en su gobierno, debilitaban su fuerza para ser el interlocutor de las reformas, viendo que mientras la otra fuerza liberal se oponía no quiso correr el riesgo de entenderse, directamente, con el Frente (...)”. A lo largo de 2007, dos de los principales operadores políticos del FSLN y el PLC, Rafael Solís y René Herrera, promovieron reformas constitucionales que implicasen un cambio de sistema político, del presidencialismo atenuado que se tenía hasta ahora a un parlamentarismo “sui

générés". (...) Si Arnoldo Alemán ya confesó que le gustaría ser primer ministro y Ortega tiene interés en la reelección presidencial, la oposición política teme una alternancia de ambos en ambos puestos y un nuevo pacto político excluyente" (Marengo, E., 2008: 211).

CAPÍTULO 5

EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE ORTEGA: LA “REVOLUCIÓN LEGISLATIVA”⁵⁰⁴ (2007-2011).

“Cualquier actor sabe que el verdadero fin de las máscaras es ocultar, no transformar. Una cultura de máscaras posee una profunda comprensión de los procesos de metamorfosis” (Rushdie, 2005: 36).

El revés sufrido por el Frente Sandinista en las elecciones de 1990 fue algo más que una simple derrota. “La aceptación de la victoria de los otros” (Torres-Rivas, 2007: 6) por parte del FSLN sentó las bases de la confianza en el principal instrumento de la democracia representativa para la elección de las élites políticas: el voto mayoritario. Pero los sandinistas también aprendieron la lección de que para gobernar había que vencer en las urnas después de experimentar tres derrotas sucesivas en 1990, 1996, y 2001. “En política, sólo los muertos no regresan” (Torres-Rivas, 2007: 6), y, en noviembre de 2006, Daniel Ortega recuperaba las riendas del gobierno de Nicaragua⁵⁰⁵, en buena medida gracias a las reformas constitucionales de 2000.

*“Give peace a chance”*⁵⁰⁶ fue el lema de campaña elegido por el líder sandinista con la promesa de hacer una “revolución espiritual” que pusiera fin a la pobreza. Llegaba no ya con un fusil bajo el brazo, sino de la mano de una nueva ley electoral pactada en secreto con el ex-Presidente Alemán seis años antes de una “victoria anunciada”. El triunfo del FSLN⁵⁰⁷ en las urnas se redujo a la obtención del 38.07% de los votos válidos en primera vuelta. Resulta clara la habilidad estratégica de Daniel Ortega para sortear obstáculos y prolongar su biografía política

⁵⁰⁴ Nos referimos aquí al sentido sugerido por Sartori (2003: 242-243): “(...) la transformación del gobernar *en* las leyes (en el ámbito de las leyes) por el gobernar *mediante* leyes (que es, después, un modo de sustraerse a su control)”. La *cursiva* es mía.

⁵⁰⁵ El nuevo arraigo del Frente Sandinista en las zonas rurales del interior, que han sido un territorio tradicionalmente afín a la Contra durante el conflicto armado de los 80, y a la derecha liberal en los procesos electorales de los noventa, constituye una pauta de comportamiento político novedosa, si consideramos la mayor base electoral del FSLN en las zonas urbanas, especialmente, en Managua. Por otra parte, si bien casi 13.000 observadores confirmaron la transparencia de los comicios, se registró una abstención del 23% respecto a las elecciones generales de 2001, según los datos del Consejo Supremo Electoral. Finalmente, los programas de ajuste económico implementados por los tres gobiernos sucesivos de la derecha liberal han afectado muy negativamente a los sectores más empobrecidos de un país que ya es el segundo más pobre de América Latina después de Haití, de forma que una nueva generación crecida durante los dieciséis años de permanencia de Daniel Ortega en la oposición, que no conoce el pasado revolucionario, dio al Frente su voto de protesta por las medidas neoliberales recientes (Torres-Rivas, 2007).

⁵⁰⁶ “Den oportunidad a la paz”.

⁵⁰⁷ En primer lugar, hay que señalar que nos encontramos ante *otro Ortega y otra Nicaragua*. El viejo líder de la revolución, ex-guerrillero y comandante converso a la fe católica, amigo de sus antiguos enemigos (el Cardenal Obando y Bravo, arzobispo emérito de Managua, y Jaime Morales Carazo, de clara filiación somocista y activista de la “contra”, que ha asumido las funciones de vicepresidente del gobierno), ha abandonado el rojinegro de las banderas revolucionarias por el color rosado de un FSLN más abierto a las consignas de la “reconciliación nacional”. El pragmatismo electoral de Ortega durante la campaña le llevó a ofrecer una imagen descafeinada, aunque su tentativa de utilizar la referencia partidaria de “Convergencia Nacional”, como símbolo de la unión de todos los nicaragüenses, no llegó a ser aprobada y tuvo que concurrir a los comicios generales bajo las siglas del partido FSLN. “La suma de anécdotas define un candidato revolucionario por su pasado, pero que pregona el olvido para el presente electoral. ¿Es posible un sandinismo católico y de derecha?” (Torres-Rivas, 2007: 9).

en el seno del partido: de la lucha anti-somocista de corte guerrillero a la victoria revolucionaria a fines de los setenta, del gobierno cerrado y vertical del Frente durante el bloqueo de la Guerra Fría a la oposición democrática (y sus pactos con la derecha) en la década de los noventa.

El triunfo electoral de 2006 abre paso a un nuevo período marcado por la integración económica regional (DR CAFTA⁵⁰⁸) y el repliegue a los dictados de los organismos financieros internacionales (FMI y BM), sin perder de vista las complejas alianzas con el régimen de Hugo Chávez (a través de su participación en ALBA⁵⁰⁹, junto a Ecuador, Bolivia, Cuba y Venezuela) a cambio del acceso a precios preferenciales en el suministro de petróleo. Los cuadros 5.1. y 5.2. muestran los resultados de los comicios generales de 2006.

Cuadro 5.1. Resultados de las elecciones presidenciales del 5 de noviembre de 2006.

Partidos	Candidatos (presidencia y vicepresidencia)	Nº votos válidos	% Votos válidos
FSLN	Daniel Ortega Saavedra	930.862	38%
ALN	Jaime Morales Carazo Eduardo Montealegre Fabricio Cajina	693.391	28.30%
PLC	José Rizo Castellón José Antonio Alvarado	664.225	27.11%
MRS	Edmundo Jarquín Carlos Mejía Godoy	154.224	6.30%
AC	Edén Atanasio Pastora Mercedes Tenorio	7.200	0.28%
Total	-----	2.449.901	100%

Fuente: Consejo Supremo Electoral, 2006.

Daniel Ortega no ganó el proceso electoral, sino que más bien sus enemigos perdieron. Y esta división de la derecha es la que ha aumentado el caudal de recursos del líder sandinista para extender su dominio del Ejecutivo al Legislativo. El principal reto de su gobierno ha sido el de lograr la confianza en el régimen político del 62% de electores que no votó por el FSLN en las elecciones presidenciales de 2006, especialmente, si consideramos las reservas hacia el hiper-presidencialismo que marcó su actuación durante el período revolucionario, y la concentración de poderes que ha resultado de las alianzas políticas con los presidentes liberales durante los últimos dieciséis años de oposición.

⁵⁰⁸ Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.
⁵⁰⁹ Alternativa Bolivariana para las Américas.

Cuadro 5.2. Resultados de las elecciones legislativas del 5 de noviembre de 2006.

Partidos	Nº votos válidos	% Votos válidos	Nº Diputados
FSLN	847.565	38%	38
ALN	596.281	26.6%	25
PLC	592.118	26.4%	22
MRS	188.335	8.4%	5
AC	12.354	0.5%	0
Total	2.236.653	100%	90

Fuente: Consejo Supremo Electoral, 2006. (*): Un escaño de la Asamblea Nacional es reservado al Presidente de la República que ejerció su mandato durante el período anterior al actual.

Desde 2007 el presidente Ortega controla además del Poder Ejecutivo y la bancada parlamentaria con el mayor número de diputados, el Poder Judicial, el Poder Electoral y la Contraloría General de la República. También dispone de una amplia participación en los centros de dirección financiera y los medios de comunicación del país. La creación de los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), como una reminiscencia de los antiguos comités de defensa revolucionarios, introduce un mecanismo de adscripción partidaria de las organizaciones civiles en detrimento de su autonomía como espacio público no estatal. Los sectores de la oposición ha visto en los CPC un fiel reflejo del estilo comunista, aunque reduzcan su función a la de aconsejar a los ministros del gabinete que dirige la esposa del presidente Ortega, Rosario Murillo, actual portavoz de su gobierno. Su nombramiento fue muy cuestionado por ser contrario a la norma constitucional que prohíbe el parentesco entre los miembros de la clase política (art. 147). Como afirma Sergio Ramírez: “otra vez, como a lo largo de la historia de América Latina, la familia vuelve a ser el molde en el que se vacía un partido político, y se vacía el Estado” (2007: 21).

La nueva composición de la Asamblea Nacional consolidó una posición ventajosa para el Frente, a pesar del multipartidismo reflejado por las cuatro bancadas con representación legislativa. El FSLN mantuvo el control sobre la Junta Directiva tras la maniobra política que permitió, gracias a la suma de los diputados del PLC, que el partido MRS viese eliminada su opción de tener un diputado en la tercera vicepresidencia. La Asamblea Nacional fue establecida oficialmente en enero de 2007 por los magistrados del CSE, eligiendo una mesa para los siguientes dos años presidida por el sandinista René Núñez Téllez⁵¹⁰. Como el FSLN tenía la bancada mayoritaria le correspondía la presidencia y la segunda secretaría del Poder Legislativo, mientras que el PLC, como segunda fuerza parlamentaria, obtuvo la primera secretaría de la Junta Directiva en la Asamblea Nacional, los dos puestos de mayor importancia. Esta misma composición se ha mantenido a lo largo del período de gobierno sandinista (2007-2011).

La tendencia a reproducir las mismas alianzas entre los diputados del FSLN y el PLC garantizaría los sesenta y tres votos como base para la formación de mayorías legislativas. El PLC podría obtener ventajas comparativas si continúa su colaboración con este modelo. Si el PLC se aparta de él, el Frente Sandinista se verá obligado a buscar aliados entre los demás partidos. El pacto de gobernabilidad que ha ofrecido el FSLN en lo inmediato es una invitación a

⁵¹⁰ Según la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional No. 606 de 2006, la Junta Directiva que preside el Congreso, renovada cada dos años, debe estar integrada por miembros proporcionalmente asignados a cada uno de los partidos con representación parlamentaria.

cubrir su falta de mayoría, y dejar las cosas tal y como estaban para mantener la estabilidad política. Como se verá al estudiar el proceso de reforma constitucional durante el gobierno de Daniel Ortega, la correlación de fuerzas en la Asamblea Nacional ha tenido una evolución muy diferente a la del período anterior.

5.1. HACIA UNA NUEVA REFORMA CONSTITUCIONAL: ¿PRESIDENCIALISMO O PARLAMENTARISMO?

Durante las dos primeras legislaturas, el Ejecutivo del FSLN sufrió serios obstáculos para sacar adelante su proyecto de reformar la Constitución. Expongo a continuación cinco ejes de actuación en relación a los cambios jurídicos e institucionales más recientes: 1) el retraso en la implementación de las reformas constitucionales de 2005⁵¹¹, que habían sido suspendidas hasta el nuevo gobierno electo en 2007 mediante la Ley Marco No. 558 para la Estabilidad y Gobernabilidad del país; 2) el intento de garantizar constitucionalmente la reelección presidencial en mandatos sucesivos, y la polémica sentencia N° 504 emitida por la Corte Suprema de Justicia el 19 de octubre de 2009; 3) la creación de los Consejos del Poder Ciudadano (CPC); 4) la revisión de la Ley de Amparo; 5) y, finalmente, la evolución de las propuestas de reforma constitucional de los distintos grupos políticos en torno a la iniciativa del FSLN de implantar un modelo de democracia semi-parlamentaria en Nicaragua⁵¹².

Respecto a la derogación de la Ley Marco No. 558 para la Estabilidad y Gobernabilidad del país que suspendía de aplicación las reformas constitucionales de 2005 hasta el 20 de enero de 2007⁵¹³, ésta siguió su curso natural de dificultades durante el nuevo gobierno de Daniel Ortega. En la primera legislatura, los diputados de ALN⁵¹⁴ unidos a los del FSLN reunieron sesenta de los cuarenta y siete votos necesarios para la aprobación de la “Ley No. 610 de Reforma de la Ley No. 558” el 19 de enero de 2007, prorrogando la entrada en vigor de las reformas hasta el 20 de enero de 2008. En septiembre de 2007 se aprobó finalmente un proyecto de ley para la derogación de la Ley Marco No. 558 y la Ley No. 610, con objeto de hacer efectivas las reformas constitucionales de 2005. El propio presidente Ortega había prometido en su campaña electoral el respeto a la vigencia de las disposiciones revisadas que transferían a la Asamblea Nacional varias facultades del Poder Ejecutivo⁵¹⁵.

⁵¹¹ Se derogan la Ley No. 558 “Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País”, publicada en la *Gaceta*, Diario Oficial No. 203 del 21 de octubre de 2005 y la Ley No. 610 “Ley de Reforma a la Ley No. 558 Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País” publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 14 del 19 de enero de 2007.

⁵¹² Entre otras iniciativas, destaco la propuesta de cambio constitucional para hacer concurrentes las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, así como, la pretensión de consolidar magistraturas vitalicias en la composición de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral, con una clara incidencia sobre la independencia judicial y electoral de ambos poderes en el ejercicio de sus funciones.

⁵¹³ También quedaban suspendidas temporalmente de aplicación hasta el 20 de enero de 2008 la Ley No. 511 “Ley de la Superintendencia de los Servicios Públicos, la Ley No. 512 “Ley Creadora del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural” y la Ley No. 539 “Ley de Seguridad Social”, así como todas las leyes y actos legislativos que de ellas se derivasen. Las leyes No. 511 y No. 512 fueron, posteriormente, derogadas en 2007, argumentando que debido la aprobación por la Asamblea Nacional de la Ley No. 612 “Ley de Reforma a la Ley No. 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo”, que contenía normas de incompatibilidad jurídica con las referidas leyes, su aplicación generaría un conflicto de leyes en el tiempo, que afectaría al funcionamiento de algunas instituciones del Estado

⁵¹⁴ Como consecuencia de ello, el líder Eduardo Montealegre abandonó el partido ALN formando el grupo político “*Vamos con Eduardo*” que dispone de su propia bancada en el parlamento desde 2007.

⁵¹⁵ Su principal modificación fue la nueva redacción del artículo 138.4 sobre las funciones del Poder Legislativo otorgando a los diputados las facultades de interpelación y solicitud de informes a los ministros y

La iniciativa de derogar la Ley No. 558 y aplicar las reformas constitucionales de 2005 reconocía formalmente la necesidad de aumentar las funciones de fiscalización del Legislativo sobre el Ejecutivo. El control político sobre la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, los acuerdos estratégicos con la bancada del PLC para lograr bases de apoyo sólidas en la aprobación de las iniciativas de ley del nuevo gobierno sandinista, y la polémica reforma de la Ley No. 290 de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo en 2007, con objeto de poder emitir decretos en determinadas materias administrativas, son factores que han fortalecido la posición de Daniel Ortega en la presidencia de Nicaragua frente a sus antecesores en el cargo. Mediante la reforma de la Ley No. 290 realizada por los Decretos 20-2007, 21-2007 y 25-2007 aprobados en febrero y marzo de 2007, Daniel Ortega propuso la creación de nuevos ministerios y la fusión de otros ya existentes, reduciendo las facultades en algunas instituciones clave, como Defensa o Gobernación, a través de su concentración administrativa en oficinas vinculadas directamente al presidente, disponiendo de un mayor control sobre el Ejército, la Policía y los cuerpos de Seguridad del Estado. Por último, la estructura institucional de la Presidencia incorporó las figuras del Asesor Económico, el Asesor de Relaciones Exteriores y Asuntos Limítrofes y el Asesor de Asuntos Sociales. El gobierno de Ortega también ha extendido el control presidencial al organismo estatal Financiera Nicaragüense de Inversiones hasta el momento subordinada al Banco Central.

En relación a las propuestas de reforma constitucional impulsadas por el FSLN para crear un sistema de “*parlamentarismo a la nicaragüense*”, como así lo han designado sus propios autores, hay que señalar los reveses sufridos durante las legislaturas de 2007 y 2008 que han impedido la formalización del proyecto como iniciativa de ley dentro de la Asamblea Nacional. Los demás partidos con representación parlamentaria se negaron a aceptar la introducción de la reelección presidencial en períodos consecutivos para que Daniel Ortega volviera a postular su candidatura en las elecciones de 2011. También se propuso la creación de la figura de un primer ministro, junto a la del presidente de la República, dentro del Poder Ejecutivo. El FSLN, cuya principal iniciativa era favorecer el tránsito hacia un régimen semi-parlamentario que resolviera “el sesgo de discrecionalidad del régimen presidencial” (Castro Rivera, 2008: 127), con la paradoja de garantizar la reelección del presidente en el nuevo marco constitucional, confió en sacar adelante el nuevo proyecto reformista a fines de 2008, y conseguir su aprobación en primera legislatura en 2009. El horizonte de transformaciones políticas y constitucionales, así como las alianzas parlamentarias vinculadas a su aprobación, han sido de gran importancia para el FSLN antes de la extinción de su mandato en 2011. Alemán necesitaba conseguir el voto favorable de dieciocho diputados del PLC, que sumados a los treinta y ocho sandinistas, formarían la mayoría de cincuenta y seis exigida por la Constitución para aprobar una Ley de Reforma Parcial.

El FSLN y el PLC han sido los artífices políticos de los cambios constitucionales de 2000 y 2005. Pero esta vez, el líder del PLC, Arnoldo Alemán, tuvo que enfrentar las protestas de un grupo de legisladores dentro de su partido (diecinueve de un total de veinticinco), sin poder pactar con Daniel Ortega los votos necesarios. A pesar de la mayoría relativa de diputados sandinistas en la Asamblea Nacional, el acuerdo entre los representantes del PLC, ALN y MRS, como una convergencia que hasta el momento no se había producido, y que se autodenominó “*Bloque parlamentario contra la dictadura*”, frustró las pretensiones del Frente Sandinista de

viceministros de Estado, el procurador y sub-procurador de justicia, y los presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales, que tienen la obligación ineludible de rendirlos. También se ampliaron los poderes de la Asamblea Nacional en la ratificación de los nombramientos de altos cargos públicos (art. 138.30), su elección a través de Comisiones Especiales de audiencia con los candidatos (art. 138.9), su destitución (art. 138.6) y la fiscalización del veto parcial o total del Ejecutivo a los proyectos de ley (art. 143), según lo expuesto en apartados anteriores.

reformular la Constitución dentro del órgano legislativo.

El diputado sandinista Edwin Castro ha sido el principal autor del nuevo programa de reformas. El documento oficial detalla las ventajas del modelo parlamentario sobre el presidencial, en virtud de la existencia de una mayor cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en caso de nombrar a un primer ministro y a los titulares del gabinete entre los miembros del parlamento. En el modelo presidencial es más difícil la operación exitosa de acuerdos políticos a causa de la lógica de “suma-cero” (el “*winner-takes all*” subrayado por Linz), que desincentiva institucionalmente el consenso entre los actores enfrentados. Hay también una mayor responsabilidad política en el sistema parlamentario al tener mayor flexibilidad en caso de conflicto entre los órganos Ejecutivo y Legislativo, mediante la práctica del voto de censura, la disolución de la cámara de representantes, y la convocatoria de nuevas elecciones generales. El primer ministro puede ser destituido en caso de incompetencia en las tareas gubernamentales, en vez de tener que esperar al cumplimiento de un mandato fijo como ocurre en los sistemas presidenciales. Hay también menor tensión institucional en los cambios de gobierno. Los modelos presidenciales se caracterizan generalmente por la presencia de un mayor número de actores capacitados para vetar el juego político frente a los modelos parlamentarios. La obtención de apoyos legislativos a la presidencia suele ser rara y costosa, mientras que el sistema parlamentario favorece institucionalmente una mayor cohesión legislativa que estimula acuerdos más eficientes (Castro, 2008: 41).

El paquete de reformas constitucionales se dio a conocer a través de una publicación en octubre de 2008, que permitió difundir la propuesta sandinista para su discusión con los diputados del PLC⁵¹⁶, y promover su aprobación antes del 15 de diciembre de ese mismo año en primera legislatura, y en enero de 2009 en una segunda y definitiva votación. Seguidamente se hace una descripción del contenido de los cambios a la Constitución planteados por el Frente Sandinista, en la línea de favorecer la progresiva transformación de la democracia nicaragüense en un modelo semi-parlamentario (Castro, 2008: 82-84).

1. El jefe de Estado será denominado presidente de la República y el jefe de gobierno primer ministro. El primero será elegido por sufragio popular directo durante un período de cinco años, eliminando la figura de la reelección presidencial en mandatos discontinuos. No se mencionará el concepto de “reelección” en el texto constitucional por carecer de relevancia en un sistema parlamentario. El primer ministro será elegido por la Asamblea Nacional con el 60% del total de los diputados a propuesta del presidente de la República. En caso de no reelegirse un primer ministro quedará disuelta la Asamblea Nacional y se llamará a elecciones anticipadas.

2. Se establece el voto de censura para la destitución del primer ministro con el 60% de votos del total de diputados de la cámara.

3. Los ministros serán elegidos por la Asamblea Nacional a propuesta del primer ministro con mayoría calificada del 60% y podrán ser retirados con el mismo porcentaje de votaciones.

⁵¹⁶ El principal obstáculo que debió enfrentar el líder del PLC fue la iniciativa de una parte de los diputados de su partido de formar junto a los representantes de ALN una bancada de oposición a las reformas constitucionales propuestas por el FSLN, encabezada por los legisladores Maximino Rodríguez y Enrique Quiñónez. Los mismos representantes del PLC firmaron en 2007 la llamada *Declaración de Montelimar* en la que confirmaban su rechazo a las reformas constitucionales planteadas, argumentando la imposibilidad de “negociar” la cláusula de la reelección presidencial. No obstante, Arnoldo Alemán no ha abandonado su propósito de conseguir la lealtad de los diputados de su grupo parlamentario ofreciendo a cambio de su compromiso con la aprobación de las reformas, la reelección de los mismos diputados en las elecciones legislativas.

4. Se elimina la actual figura del vicepresidente de la República.

5. Las principales atribuciones constitucionales del presidente de la República son: a) la dirección de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; b) la máxima representación de las relaciones exteriores del Estado nicaragüense⁵¹⁷; c) la sanción, promulgación y publicación de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, incluido el Presupuesto General de la República; d) el derecho de veto (total o parcial) de las leyes; e) la presidencia del Consejo de Ministros, pudiendo delegar esta facultad al primer ministro; f) la convocatoria del primer ministro y la directiva de la Asamblea Nacional para decretar conjuntamente el Estado de Emergencia cuando se estime conveniente por causas legales, remitiéndolo a su vez a la cámara de representantes para su debida ratificación, modificación o rechazo por el plenario convocado en un plazo no superior a 24 horas.

6. El primer ministro deberá ser electo por la Asamblea Nacional entre sus miembros y será ratificado sin objeción por el presidente de la República mediante decreto en un plazo no mayor de 48 horas. Si no se lograra la mayoría calificada para la elección del primer ministro, el presidente de la República enviará una nueva propuesta que será sometida a este mismo procedimiento, y así sucesivamente hasta la elección del primer ministro. Si transcurrido un plazo de dos meses después de la primera votación ningún candidato hubiere obtenido esta mayoría calificada, el presidente de la República disolverá la Asamblea Nacional, convocando la celebración de nuevas elecciones legislativas.

7. Las principales funciones constitucionales del primer ministro como Jefe de Gobierno son: a) organizar y dirigir el gobierno de la República; b) regir la economía del país mediante la creación de un Consejo Nacional de Planificación Económica Social; c) dictar decretos ejecutivos en materia administrativa; d) proponer al presidente de la República los ministros y vice-ministros de Estado, presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales para ser ratificados por la Asamblea Nacional; e) elaborar el proyecto de Ley del Presupuesto General de la República y presentarlo a consideración de la Asamblea Nacional para su aprobación; f) presidir el Consejo de Ministros cuando esta facultad le fuere delegada por el presidente de la República; g) plantear ante la Asamblea Nacional previa discusión del Consejo de Ministros su programa de carácter general en materia económica y social.

8. Los decretos y providencias del presidente de la República y del primer ministro deben ser refrendados por los ministros de Estado de las respectivas ramas salvo aquellos acuerdos que se refieran a nombramientos o remoción de sus ministros o vice-ministros de Estado.

9. Las figuras del Poder Ejecutivo en las personas del presidente de la República y el primer ministro entrarán en plena vigencia conjuntamente a partir de las elecciones generales del año 2011.

10. La posible vacante o ausencia total o parcial del presidente de la República se sustituirá mediante los procedimientos establecidos actualmente en la Constitución, con la salvedad de que su elección será de ternas presentadas por el partido político del que es miembro el presidente de la República que debe ser sustituido.

⁵¹⁷ En este apartado, se incluye la facultad de nombrar y remover a los jefes de misiones diplomáticas, debiendo poner en conocimiento de la Asamblea Nacional en el plazo máximo de tres días el correspondiente nombramiento, que no se considerará firme hasta su ratificación por el órgano legislativo.

11. Los ex-presidentes de la República pasarán a ser diputados vitalicios de la Asamblea Nacional.

12. En relación al Poder Legislativo, se mantiene el mismo número de representantes electos, así como la actual figura del diputado del segundo lugar en las elecciones nacionales presidenciales, adicionándose la presencia vitalicia de los ex-presidentes de la República a partir de 1984, y creándose el voto de censura con la votación calificada del 60% de los diputados de la cámara para los magistrados del Consejo Supremo Electoral.

13. Es atribución de la Asamblea Nacional solicitar informe al primer ministro, los ministros y vice-ministros de Estado, presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales. También podrá requerir su comparecencia personal e interpelación. La comparecencia será obligatoria, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. La no comparecencia injustificada será causa de destitución.

14. También es función del Poder Legislativo ratificar en un plazo no mayor de 15 días hábiles con el voto favorable del 60% del total de diputados el nombramiento hecho por el presidente de la República a propuesta del primer ministro, de los ministros y vice-ministros de Estado, procurador y sub-procurador general de la República y presidentes o directores de Entes Autónomos y gubernamentales. El nombramiento sólo se considerará firme hasta que el Asamblea Nacional lo ratifique.

15. En la regulación constitucional del Poder Judicial se agrega al artículo 163 del texto fundamental que de los actuales dieciséis magistrados, cuatro de ellos, incluyendo al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, ejercerán de manera exclusiva funciones administrativas a través del Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial. Los restantes doce magistrados ejercerán funciones jurisdiccionales mediante las cuatro salas correspondientes. También se crea la figura del voto de censura con la votación calificada del 60% de diputados de la Asamblea Nacional para los magistrados de la Corte Suprema.

16. Se crea asimismo el voto de censura para los contralores colegiados en la Contraloría General de la República con la votación calificada del 60% de los diputados de la cámara.

17. Se establece constitucionalmente el voto de censura con la votación calificada del 60% de los diputados del órgano legislativo para todos los demás funcionarios públicos electos por la Asamblea Nacional.

18. En relación a los gobiernos municipales se fija un período de cinco años para los alcaldes, vice-alcaldes y concejales, eliminándose la prohibición constitucional de no reelección.

Se observa como la Asamblea Nacional no ejerce ningún control político sobre la figura del presidente de la República, únicamente sobre la del primer ministro, el gabinete integrado por los ministros de Estado, y los demás funcionarios sujetos a elección parlamentaria. El diseño de un Ejecutivo dual formado por un jefe de Estado y un jefe de gobierno somete la labor de dirección política a la figura institucional del primer ministro, mientras que el presidente desempeña tareas puramente simbólicas y representativas. Sólo uno de los dos órganos que componen el Poder Ejecutivo cumple con una función determinante en el sistema constitucional (Vergottini, 1985: 356; Álvarez, 2008: 26). En el caso nicaragüense, la iniciativa sandinista de revisión constitucional fortalece la institución del jefe de Estado, otorgándole importantes atribuciones en

correspondencia con el modelo gaullista de 1958, que consolidó el régimen semi-presidencial francés después de las reformas constitucionales de 1962.

El presidente de la República dispondría de amplias facultades legislativas como la iniciativa de ley y potestad reglamentaria (que no dejan de ser inusuales en una institución como la del presidente a la que no le corresponde la tarea efectiva de gobernar, ni dispone por tanto de una agenda legislativa), además del derecho de veto, que es un instrumento propio de los regímenes presidenciales. Así se da la paradoja de que en un sistema parlamentario, como el que defiende la propuesta del diputado sandinista Edwin Castro, el presidente o Jefe del Estado puede vetar las leyes aprobadas por el órgano legislativo. A estas atribuciones se añaden otras igualmente importantes, como la de apoyar a los funcionarios del Poder Judicial en el ejercicio de sus funciones para garantizar su cumplimiento sin demora, y la dirección efectiva de la Policía Nacional. La tentativa institucional de prescindir de los ministerios de Defensa y Gobernación devuelve peligrosamente el control de las fuerzas de orden público (el Ejército y la Policía) al presidente de la República (Álvarez, 2008: 95-97).

Hay poderes constitucionales asignados al presidente que deberían corresponder al jefe de gobierno elegido democráticamente en las urnas. La facultad de nombrar y destituir a los funcionarios del servicio diplomático debería realizarse a propuesta del primer ministro, en tanto que jefe de gobierno y responsable directo del ministro de relaciones exteriores. Asimismo, la solicitud de la convocatoria de sesiones extraordinarias del órgano legislativo también debería producirse a instancias del jefe de gobierno. Las funciones constitucionales del primer ministro resultan mermadas por las del presidente de la República, que más que funciones arbitrales de menor trascendencia política ejerce una tutela efectiva sobre la agenda gubernamental del país (Álvarez, 2008: 37). Si uno se pregunta en qué consiste realmente el modelo de sistema político propuesto por las reformas constitucionales de 2008 hay que responder que no se trata ni de un sistema presidencialista con matices parlamentarios, ni tampoco de un presidencialismo parlamentarizado⁵¹⁸ (Álvarez, 2008: 56).

La iniciativa sandinista de 2008 concede a la figura del presidente de la República un fuerte peso institucional en la dirección del proceso político nicaragüense, ya sea a través de sus facultades legislativas, o su apoyo al desempeño administrativo del Poder Judicial, todas ellas atribuciones inexistentes en el modelo francés, donde la relevancia orgánica del presidente (al que corresponde la jefatura del Estado) no disminuye la competencia del primer ministro como jefe de gobierno. Por otra parte, la institucionalización del Consejo de Ministros en Francia corresponde más a un auténtico gobierno colegiado frente al carácter subordinado que tiene este órgano en el sistema nicaragüense, cuyos miembros son nombrados por el presidente con la exigencia adicional de su ratificación por mayoría calificada del 60% de los legisladores de la cámara (Álvarez, 2008: 58).

⁵¹⁸ El modelo nicaragüense se orienta más hacia la constitucionalización del régimen semi-presidencial francés de 1958 al que ya se hizo referencia, y cuyas principales características son: la elección por sufragio universal y directo de un presidente dotado de amplias facultades, entre ellas, la de nombrar al primer ministro y presidir el Consejo de Ministros; la institución de un primer ministro con responsabilidad política ante el órgano parlamentario; y un mandato presidencial fijo, cuyo titular solo puede ser destituido del cargo por delitos penales (Aguilera y Martínez, 2000: 103).

5.2. LA CREACIÓN DE LOS CONSEJOS DEL PODER CIUDADANO:

Otra iniciativa polémica del gobierno sandinista ha sido la de conferir funciones gubernamentales a los CPC creados por decreto presidencial (112-2007 y 113-2007) el 10 de septiembre de 2007, dotándolos además de recursos públicos. En el ámbito municipal, los consejos son estructuras de gobierno cuasi-paralelas a las alcaldías, integradas por quince ciudadanos (catorce consejeros y un presidente), y concentradas en áreas de interés como la salud, la educación, las infraestructuras, el alumbrado público o los transportes. La finalidad ha sido la de crear una red organizativa que permita a los delegados de los CPC comunicar al gabinete nacional las propuestas de políticas públicas realizadas por los ciudadanos en todo el territorio nacional. Las decisiones adoptadas por los consejos tienen un carácter vinculante respecto del órgano parlamentario y los distintos ministerios (Rial, 2009: 32).

Los partidos políticos de oposición y otros actores de la sociedad civil, como las numerosas ONGs que reciben financiación de los organismos internacionales, ven en las estructuras de los CPC un intento de cooptación de los fondos públicos y las políticas sociales gubernamentales (como los programas *Hambre Cero* o *Usura Cero*), creando un nuevo cauce institucional con el objetivo de desplazar el ya previsto en la Constitución, y en la propia Ley No. 475 de Participación Ciudadana de 2005. El presidente Ortega ha vuelto a desenterrar la vieja contradicción entre democracia liberal representativa y democracia social directa, que defendió en su discurso ideológico durante los años ochenta. Frente a la rápida constitución de los CPC⁵¹⁹, las bancadas legislativas de oposición decidieron reformar la Ley No. 290 de “Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo”, mediante la Ley No. 630 que prohibía al presidente “la facultad de crear a través de Decretos Ejecutivos, Consejos como estructura del Poder Ejecutivo”. Los CPC únicamente podrían existir como órganos del partido, y, por tanto, desprovistos de cualquier función gubernamental. La Ley No. 630 fue vetada por el Ejecutivo y devuelta a la Asamblea Nacional, y todos los diputados menos tres, un total de cincuenta representantes del PLC, ALN y MRS, unieron sus votaciones para rechazar el veto presidencial⁵²⁰, siendo la ley definitivamente aprobada y enviada al presidente de la cámara para instar su publicación oficial en *La Gaceta*. En menos de veinticuatro horas miembros de los CPC interpusieron un recurso de amparo en la Segunda Sala de lo Civil del Tribunal de Apelación de Managua controlada por jueces y magistrados afines al Frente Sandinista, ordenando al presidente de la Asamblea que no publicase la Ley No. 630 mientras la Corte Suprema de Justicia no emitiera su fallo.

⁵¹⁹ El FSLN define los nuevos Consejos de Poder Ciudadano como estructuras territoriales de participación ciudadana que están abiertas a toda la población, con el objetivo de establecer en el país formas de democracia directa en las que se expresa el “*poder popular del Pueblo Presidente*”. Su inspiración en los antiguos Comités de Defensa Sandinistas (CDS) de los años ochenta ha llevado al gobierno de Ortega a proponer la dotación de recursos públicos y funciones gubernamentales a estas nuevas estructuras encargadas de articular los programas de políticas públicas, mediante la participación popular en la discusión de los planes de inversión social del nuevo gobierno. Bajo la retórica “*El Pueblo Presidente*” se crea una fuente de legitimidad de las decisiones del Ejecutivo paralela al órgano legislativo. En este orden, se cuestiona el pluralismo de los CPC al representar únicamente a los ciudadanos vinculados al FSLN en términos partidarios o ideológicos, que “(...) apunta 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” (Jarquín, 2008: 59)

⁵²⁰ El documento lo respaldaron los grupos parlamentarios Partido Liberal Constitucionalista (PLC), Alianza Liberal Nicaragüense- Partido Conservador (ALN-PC), Movimiento Renovador Sandinista (MRS) y la llamada Bancada de la Unidad, que sumaron un total de cincuenta escaños. Tres diputados opositores no respaldaron al *Bloque Parlamentario contra la Dictadura*, mientras el ex-Presidente Enrique Bolaños no ocupó su correspondiente escaño en la Asamblea Nacional

Daniel Ortega continuó en su propósito y organizó el 30 de noviembre de 2007 una manifestación multitudinaria en la emblemática Plaza de la Revolución, volviendo a emitir tres decretos presidenciales en los que sancionaba la institución de los CPC, creaba un Gabinete Nacional del Poder Ciudadano dentro del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), y nombraba a su esposa Rosario Murillo como nueva secretaria de este órgano. El episodio abrió otra crisis entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que se cerró con una nueva resolución de la Corte Suprema, que reconocía la facultad del presidente Ortega de crear el Consejo del Poder Ciudadano de Participación Cooperativa, pero sin dotarlo de funciones de gobierno ni presupuesto público. La declaración de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia sobre la “inconstitucionalidad” de la Ley No. 630, que reducía la facultad presidencial de emitir decretos en ciertas materias, llevó a los diputados de la oposición a paralizar las tareas legislativas de la Asamblea Nacional en señal de protesta, considerando la opción de invocar la Carta Democrática Interamericana de la OEA. Según los partidos de oposición, con la sentencia de la Sala de lo Constitucional se estaba originando una profunda crisis en la independencia de los poderes del Estado al restringir la facultad del parlamento para legislar y, posteriormente, atentar contra la función neutral del Poder Judicial. En una democracia de partidos el sistema jurídico debe fijar elementos de contrapeso a la intervención de los aparatos partidarios en el juego político, especialmente, a través de un Poder Judicial independiente que esté por encima de la tensión constante entre las mayorías y las minorías (Fernández-Miranda, 1989: 88).

Otra iniciativa muy cuestionada del gobierno de Ortega ha sido la de establecer un control preventivo de la ley ordinaria a través del recurso de amparo de la Sala de lo Constitucional dentro de la Corte Suprema de Justicia⁵²¹. El actual presidente de Nicaragua “ha querido convertir el Poder Judicial en un *suprapoder* con control constitucional previo al parlamento⁵²²” (Marengo, E., 2008: 210). La pretensión de restringir la facultad de legislar de la Asamblea Nacional por parte del Ejecutivo (al poder dictaminar el veto parcial o total del presidente a los proyectos de ley emanados del órgano legislativo) se solventó con la decisión de reformar la Ley de Amparo para introducir un recurso de conflicto de poderes. La reforma de la Ley de Amparo No. 49⁵²³ declaró firmemente que: “no puede promoverse, ni admitirse Recurso de Amparo en contra del proceso de formación de la ley, desde la introducción de la correspondiente iniciativa hasta la publicación del texto definitivo. La Sala de lo Constitucional podrá conocer conflictos de competencia derivadas de decisiones legislativas en firme ya publicadas, y tendrá capacidad para suspender el acto y de inmediato pasar el caso a la Corte Plena, que deberá fallar en un plazo de treinta días, de lo contrario, se le suspenderá el salario a sus magistrados”.

Así, el presidente Ortega ha intentado en repetidas ocasiones fortalecer un Ejecutivo legitimado por una base electoral minoritaria, y sostenido en un apoyo parlamentario reducido a

⁵²¹ Los ocho magistrados sandinistas desean renovar este año su control sobre la presidencia de la Corte Suprema de Justicia, así como la de las Salas de lo Constitucional y de lo Penal, respectivamente. En virtud de un acuerdo con los ocho magistrados liberales en 2005, que establece una alternabilidad periódica de los cargos de dirección, entre sandinistas y liberales, le correspondería al actual Magistrado Rafael Solís la presidencia del máximo órgano jurisdiccional. Las negociaciones sobre la próxima composición de la estructura del Poder Judicial será difícil, especialmente, por la elección de ocho nuevos magistrados, así como las presiones de ambos partidos mayoritarios, FSLN y PLC, para controlar los cargos anteriormente señalados: el FSLN para garantizar que la oposición no actúe frente a las acciones del Ejecutivo y el PLC para lograr la libertad del ex-Presidente Alemán a través de un recurso de casación aún pendiente de resolución

⁵²² La *cursiva* es mía.

⁵²³ Ley de Amparo No. 49 de 16 de noviembre de 1988 modificada por Ley No. 205 de 29 de noviembre de 1995 de reforma de los artículos 6 y 51 de la Ley de Amparo. La reforma del artículo 51 de la Ley No. 49 añadió cuatro causales de improcedencia del Recurso de Amparo. El primero de ellos establecía que no se admitirá tal Recurso contra el proceso de formación de la ley, su promulgación o su publicación o cualquier acto o resolución legislativa.

los treinta y ocho diputados del FSLN⁵²⁴, y las posibles alianzas con otras fuerzas políticas. La cuestión reside en si esta posición le sirve al gobierno sandinista para incluir en los debates del plenario el proyecto de reformas constitucionales, y conseguir la aprobación de la pretendida cláusula de reelección presidencial. No parece probable que el amplio control del Frente Sandinista sobre los demás poderes del Estado⁵²⁵ (Ejecutivo, Judicial y Electoral) carezca de respuesta en los partidos de oposición, que unidos pueden hacer de contrapeso a las decisiones del FSLN dentro de la Asamblea Nacional. El estilo de gobierno personal y centralizado en el vínculo familiar con su esposa, encargada de la política de comunicación, la dirección de los CPC y la gestión de los fondos de publicidad estatal, en detrimento de la cúpula del FSLN, ha despertado recelos en las filas sandinistas, pero sobre todo en la oposición, que, popularmente, se refiere ya a la pareja presidencial. A continuación se examinan todas estas cuestiones en el análisis de las entrevistas realizadas.

5.3. EL ARGUMENTO CUALITATIVO: LAS ELECCIONES GENERALES DEL 5 DE NOVIEMBRE DE 2006:

Los comicios presidenciales y legislativos de 2006 modificaron el patrón de alineamiento electoral que había caracterizado al juego competitivo en Nicaragua desde los inicios de la transición en 1990 (Martí, 2008). Y ello por varias razones entre las que se encuentran: la elevada participación de los ciudadanos, la disputa por el nombramiento de la candidatura presidencial en los principales partidos, el surgimiento de formaciones alternativas, la emergencia de nuevos clivajes en la articulación del conflicto partidario, la extrema polarización ideológica, y los cambios sustanciales en los programas de políticas públicas (Mayhew, 2002; Martí, 2008). La victoria del FSLN en 2006 tiene como principal factor explicativo, según los entrevistados, la división del bloque anti-sandinista en dos fuerzas partidarias (PLC y ALN), que fracturaron el voto liberal en beneficio del partido adversario⁵²⁶. Como observa Orlando López: “(...) antes nosotros decíamos que el liberalismo era un músculo, o sea, era un pedazo de carne fuerte, llega el sandinismo y, ¡pa!, lo partió en dos, ahora van a hacer el picadillo (...)”. Daniel Ortega ha sabido posicionarse estratégicamente en el juego político nicaragüense, aprovechando las contradicciones internas del liberalismo⁵²⁷. El Pacto Ortega-Alemán allanó el camino hacia el triunfo electoral del Frente Sandinista en tanto que variable interviniente en la división del bloque liberal. Las nuevas reglas electorales pactadas en 2000 son una condición necesaria, pero no suficiente, de la victoria de Daniel Ortega tras la secuencia de tres gobiernos liberales consecutivos desde 1990. Como afirma Eduardo Enríquez: “(...) la división que se da,

⁵²⁴ Daniel Ortega ganó las elecciones con igual o menor votación relativa (38%) que aquella que obtuvo cuando perdió las elecciones en 1990 (41%) o en 1996 (38%) y 2001 (42%). La ruptura del bloque antisandinista entre ALN (28.3%) y el PLC (27.1%) y los votos de la alternativa por el lado de la izquierda (MRS: 6.3%) fueron minoritarios. La relación final de escaños correspondía a los 38 del FSLN, los 25 del PLC, los 22 de ALN y los 4 de MRS (véase Cuadro 5.1 y 5.2.).

⁵²⁵ “(...) cuando todos los poderes de un órgano son ejercidos por las mismas manos que poseen todos los poderes de otro órgano, quedan subvertidos los principios fundamentales de una constitución libre” (Madison, *El Federalista*, 1788: 302-303).

⁵²⁶ Como señala el demócrata-cristiano Arnaldo Zambrana: “(...) Daniel Ortega gana este proceso electoral con lo que perdió siempre, con el mismo porcentaje con el que perdió siempre, porque el liberalismo se dividió (...)”.

⁵²⁷ En este orden, advierte el diputado del PLC José Pallais: “(...) a mí eso me lo dijo un diplomático japonés, con la aparente inocencia con la que hablan los japoneses, ¿no?, pero con un gran sentido crítico, ¿verdad?, y me dice una vez: “pero si ustedes ganaron”, entonces, me dice: “pues, yo no entiendo, ustedes ganaron, pero perdieron”, ahí lo expresa, pero muy claramente, si hubiéramos ido unidos barremos, y hubiéramos tenido control en la Asamblea”.

precisamente, en el PLC, en los liberales, porque hay un gran grupo que no está de acuerdo con este pacto le facilita la llegada al poder a los sandinistas en el 2006 (...)”.

Son las normas constitucionales de 2000 al reducir el umbral del *ballotage* a una proporción de votos ajustada al techo electoral del FSLN la variable que explica el triunfo de un presidente con un nivel de apoyos minoritario (el 38% de los sufragios válidos). Como advierte el diputado de MRS Víctor Hugo Tinoco: “(...) *Ortega siempre ha sido un líder minoritario, ¿verdad?, inclusive, él ganó las elecciones con menos votos que los que sacaba antes, (...) es un hombre en declive político, que es producto de una contradicción específica en los sectores de la derecha tradicional, (...) lo que le permite abrirse un espacio, ¿no?, y ganar esa elección, o sea, no es Ortega, no creció en simpatía para ganar, no creció ni un solo voto*⁵²⁸ (...)”. La posibilidad de obtener la victoria presidencial en primera vuelta como si se tratase de un sistema de mayoría relativa ha sido el efecto práctico de reducir el porcentaje de votos a un 35% (si el segundo candidato más votado tiene una diferencia de hasta cinco puntos porcentuales respecto del primero) (Martí, 2008).

A la escasa legitimidad del gobierno con una reducida base electoral se une la discusión cualitativa sobre la legalidad del resultado final, que nunca fue publicado por el CSE, restando un porcentaje de votaciones en torno al 8%, que no fue escrutado ni dado a conocer por el órgano regulador de los comicios⁵²⁹. Como afirma Violeta Granera desde la organización civil “Movimiento por Nicaragua”: “(...) *la sociedad civil no cuestionamos los resultados de las elecciones del 2006 para el 2007, a pesar de que todavía el 8% de los resultados electorales de esas elecciones, que el Consejo no ha hecho públicos, el 8% podría significar, porque no lo sabemos, que podría haber necesidad de una segunda vuelta y eso habría cambiado totalmente los resultados electorales. Pero, en fin, hubo información, y en aras creo yo de seguir adelante, pues, no se cuestionaron, ¿verdad?, debidamente, aunque sí ha habido organizaciones como el movimiento, que han recordado siempre que ahí había una irregularidad, que se sentaba un precedente peligroso*⁵³⁰ (...)”.

Con este mismo razonamiento se expresa la diputada Mónica Baltodano, que contempla las anomalías del proceso electoral de 2006 como un precedente del fraude posterior cometido en las

⁵²⁸ Daniel Ortega obtuvo en las elecciones de 2006 un resultado electoral bajo en términos relativos, si lo comparamos con los datos correspondientes a las convocatorias presidenciales anteriores de 1990, 1996 y 2001. Como expresa el investigador Félix Madariaga: “(...) *el regreso de Ortega al poder es quizás el indicador más claro de cómo las cosas andan mal, digamos, en todas las reformas, y no lo digo por ningún apasionamiento, que esté yo en contra de Ortega, sino por la forma en que Ortega accede al poder. (...) Accede al poder con el 38%, cuando con Doña Violeta compitió con más de un 40%, (...) entonces, es paradójico que Daniel Ortega llega al poder, nuevamente, pero con un porcentaje de votos, que no me refiero numérico, sino porcentual, menor que en las elecciones anteriores, eso es a todas luces una contradicción al sentido común, es decir, si se especula de que había un deterioro de los planteamientos políticos conservadores, que aquí se estila en llamarles neoliberales, y (...) un renacer de la popularidad del planteamiento sandinista, ¿por qué el sandinismo porcentualmente había bajado?*(...)”

⁵²⁹ Así lo destaca también la ex-presidenta del CSE Rosa Marina Zelaya: “(...) *lo que es grave es que también todavía estamos esperando los resultados finales de las elecciones presidenciales y generales del 2006, y estamos en el 2009, en septiembre del 2009 (...)*”.

⁵³⁰ A fin de cuentas sería la manifestación de otra nueva concesión política de Arnoldo Alemán, y la ascendencia de su liderazgo sobre los magistrados del PLC que integran el máximo órgano electoral: el CSE. Como apunta, en esta línea, Sofía Montenegro: “(...) *probablemente, hubo fraude electoral en el 2006, ¿verdad?, en el que salió electo Daniel Ortega, y hasta día de hoy, por ejemplo, no han entregado el 8.6% del total de los votos emitidos, pero además según información extra-oficial, ¿verdad?, Daniel no habría sacado el 38%, sino que el 35%, y que parte de esta transacción permitió que llegara a la Presidencia de la República (...)*”.

elecciones municipales de 2008⁵³¹. La necesidad del FSLN de ganar en primera vuelta con un porcentaje superior al 35% es la variable que explica esta dudosa cifra del 38% de apoyo electoral, que resulta de la suma de los votos del Frente Sandinista y el umbral mínimo de sufragios no contabilizados para no concurrir a una segunda votación en la que ganaría sin obstáculo alguno de los dos partidos liberales⁵³². El discurso somete los resultados finales de la elección de 2006 a la falta de transparencia del CSE, y explica el fraude electoral por la necesidad de Ortega de obtener un número de diputados suficiente para que el Frente Sandinista pudiera constituir una bancada imprescindible en la formación de las mayorías calificadas dentro del órgano legislativo⁵³³.

El reconocimiento oficial del triunfo de Daniel Ortega como candidato presidencial del FSLN, y el cierre definitivo del capítulo sobre quién había ganado y quién había perdido en las elecciones de 2006, aún sin la publicación del recuento total de las votaciones, tuvo el respaldo de la observación electoral nacional y, especialmente, la internacional⁵³⁴, que dio el visto bueno al desarrollo sin incidencias del proceso competitivo. El discurso introduce varias hipótesis sobre los resultados de la elección de 2006, ya especulen sobre una posible victoria de Eduardo Montealegre sobre Daniel Ortega, ya apunten hacia la victoria del PLC sobre ALN en el cómputo final de los diputados con representación en la Asamblea Nacional⁵³⁵.

⁵³¹ Y añade Mónica Baltodano: “(...) yo te voy a decir, si aquí hubiera un aparato electoral honrado, que no se hubiera robado ya, para mí, dos elecciones, porque yo creo que Daniel no sacó el 38%, Daniel no sacó 38 diputados, nos robó diputados a las otras fuerzas, nada más que él robó como 3% o el 4%, ¿me entendés?, y en las elecciones del 2008 se robó más del 10%, ¿verdad?, entonces, es que es por eso el escándalo, porque en el 4%, el 3% o 4%, se nota menos, pero lo hizo, yo no creo que él haya ganado en primera vuelta, ni que haya sacado esos diputados, entonces, ya lleva dos elecciones con manejos fraudulentos (...)”.

⁵³² Como afirma Dora María Téllez: “si es que no dan, tendría que ir a una segunda vuelta, pierde, si las elecciones son transparentes, ¿qué hubiera pasado en el 2006?, en el 2006 la falta de no sacar el 8% es lo que le da, lo que organiza el 38% de Daniel Ortega, Daniel Ortega no sacó el 38%, Daniel Ortega da como el 30%, ¿me explico?, es decir, si vos tenés unas elecciones transparentes, la primera vuelta no importa, va a ir a una segunda vuelta, porque nunca va a sacar más allá del 38%, ¿estamos claros?, no existe ninguna probabilidad de que habiendo sido el 38%, el tope máximo en su mejor momento, con circunstancias de gobierno tan desastrosas, de polarización, de crisis económica, vaya a sacar el 38%, ¿verdad?, tiene que ir a segunda vuelta, y en segunda vuelta está listo y servido, no tiene ninguna posibilidad (...)”.

⁵³³ Así lo sostiene Gabriel Álvarez: “(...) hoy por hoy, yo lo he oído muchas veces, no se ha dado la totalidad, no se ha publicado por el Consejo Supremo Electoral la totalidad de los votos, que hubo en las elecciones de 2006 en las que ganó Ortega, y en todas las elecciones siempre se negocia un diputado aquí, un diputado allá para que no haya mayoría, para que el Frente no pudiera perder la capacidad de veto de unas reformas constitucionales, o de un nombramiento de los que requieren mayoría calificada, normalmente, se queda con dos o tres diputados más de los que un escrutinio estricto del sufragio hubiera arrojado (...)”.

⁵³⁴ Como dice en tono crítico el mismo diputado del PLC: “(...) el Centro Carter había dicho que estaban extraordinarias las elecciones, la OEA y sus observadores había dicho que estaba estupenda, los de la Unión Europea, que vinieron aquí a hacer turismo electoral, dijeron, exactamente, lo mismo, porque a eso es a lo que vienen aquí, ¿verdad?, cuando viene aquí toda esta gente a observar no hacen ni mierda, entre bujios, que se hacen ver, de repente ahí estaba un tipo que trabajó para mí en el Banco Mundial, este Presidente del Perú, que era como el precursor de Evo Morales, ¿te acuerdas?, (...) Alejandro Toledo (...) ese llega allí, y da la casualidad de que se encuentra conmigo en el Junta Receptora de Votos, donde estoy sentado yo, y nos pusimos a platicar alegremente, y “ay, ¿te acordás, Francisco?”, “magnífico, qué bueno verte acá”, pero, ¿qué más iba a hacer ese tipo?, desde luego que no se iba a meter allí en la sala de cómputo de los diferentes municipios, y, sobre todo, en el Consejo Supremo Electoral a contar votos, o a asegurarse de que se estaba haciendo bien la cosa, eso no es lo que hacen estos observadores (...) y eso es una cosa que vos deberías de escribir (...)”.

⁵³⁵ Como afirma el sociólogo Manuel Ortega Hegg: “(...) las elecciones de 2006 en Nicaragua demostraron una cosa, que iba a acabar con el bipartidismo Daniel Ortega-Arnoldo Alemán, que había surgido en el 2006 un nuevo líder que se llamaba Eduardo Montealegre, que había tenido más votos que el candidato de Arnoldo Alemán, o sea, la segunda fuerza política, que aparece en la elección del 2006 no es el PLC, sino que es el partido de Montealegre, con lo cual ese resultado electoral, que aún siendo un resultado electoral también fraudulento, porque todavía desconocemos el 8% de los votos de las elecciones de 2006, es bastante probable, incluso, que Daniel Ortega no ganó, y que haya ganado Eduardo Montealegre, yo no lo descartaría, o que, en todo caso, la diferencia

Lo cierto es que en 2006 el país se configuró en tres regiones electorales diferenciadas: en primer lugar, las áreas urbanas de Managua, León y Chinandega, los departamentos del norte cafetalero (Matagalpa y Jinotega) y la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAS) de filiación sandinista; en segundo lugar, el eje suroriental próximo a la frontera costarricense formado por Masaya, Granada y Rivas cercano al liberalismo modernizador de ALN; y, por último, los enclaves tradicionales del interior rural vinculados al voto populista del PLC. En este sentido, el éxito electoral del FSLN fue claro en los diecisiete departamentos siendo el primero o el segundo partido más votado (a excepción de las regiones de Chontales y la RAAS), mientras que la cantera de votos del liberalismo se dividió entre el primer o el tercer puesto en el conjunto del territorio (Martí, 2008).

Cuadro 5.3. Resultados de las elecciones legislativas de 2006 por departamentos:

	FSLN	PLC	ALN
Partido Ganador	Nueva Segovia, Madriz, Estelí, Chinandega, León, Managua, Carazo, Matagalpa, RAAN.	Chontales, Boaco, Jinotega, RAAS y RSJ.	Masaya, Granada, Rivas.
Segundo Partido	Masaya, Granada, Rivas, Boaco, Jinotega, Río San Juan.	Nueva Segovia, Madriz, Estelí, Matagalpa, RAAN.	Chinandega, León, Managua, Carazo, RAAS y Chontales.
Tercer Partido	Chontales y RAAS.	Chinandega, León, Managua, Masaya, Carazo, Granada, Rivas.	Nueva Segovia, Madriz, Estelí, Matagalpa, Río San Juan, RAAN, Jinotega.

Fuente: Martí, 2008: 101.

La referencia al nuevo liderazgo político de Eduardo Montealegre pone el énfasis en la complejidad del escenario electoral de 2006, en el que convergen las fuerzas partidarias lideradas por Daniel Ortega y Arnoldo Alemán, además de los dos partidos “anti-pacto” articulados dentro del bloque sandinista y el bloque liberal, MRS y ALN, fijando una elección a cuatro bandas⁵³⁶, que quiebra la fórmula del bipartidismo tradicional FSLN-PLC en la arena política nicaragüense. Como destaca Manuel Ortega Hegg: “(...) *lo que aparece claro en 2006 es que aquí había*

con Montealegre haya sido bastante menor de la que hay ahora, y Daniel Ortega hubiera tenido que ir a una segunda vuelta donde hubiera perdido de todas maneras (...)”.

⁵³⁶ Así lo expresa Manuel Aráuz: “(...) *pero también el Frente, uno de los mecanismos políticos es que ojala haya otras alternativas distintas al bloque de Alemán, que haya terceros o cuartos candidatos, dividirlo, lo hicieron bien en el año 2006, cuando iba Rizo por un lado y Montealegre por otro, y Edmundo Jarquín del MRS por otro, y, entonces, metieron a Pastora, por otro lado, para tratar de diluir el bloque anti-sandinista, ¿no?*”.

aparecido una tercera fuerza entre el Frente Sandinista y el PLC, que era la fuerza de ALN, el partido de Montealegre, y que aquí el líder de la oposición era Montealegre⁵³⁷”.

Desde las filas del sandinismo más crítico con la figura de Daniel Ortega y su consolidación como nuevo titular del Ejecutivo presidencial en 2007, advierte Azahalea Solís del Centro de Derechos Constitucionales: “(...) *nosotras analizábamos la importancia que estas elecciones tenían, y anduvimos metidas desde meses antes, en tratar de parar las reformas constitucionales, que hubo en ese año, y llegamos a la conclusión de que el 2006 era sumamente importante, pues, que la gente se involucrara en esas elecciones y todo lo demás, y decíamos que lo peor que le podía pasar a Nicaragua era que ganara alguna fuerza fundamentalista, neoliberal, no sé qué, no sé cuanto, y entonces vos decías, ¡ah!, bueno, que ganara Montealegre⁵³⁸, exactamente, que ganara el Partido Liberal, es cierto, pero para nosotras lo peor era el Frente, porque el Frente además de ser fundamentalista, de ser autoritario y de ser neoliberal, tenía el aura, el halo de ser de izquierda, y para mucha gente era una gran alegría que ganara el Frente, por la idea de que era de izquierda, y para nosotras era muy difícil, ¿verdad?, o sea, como nosotras también somos de izquierdas, pues, hemos tenido credibilidad al denunciarlo, porque no venimos de la derecha, sino que somos parte de esa misma historia, pero decíamos que era lo peor que le podía pasar a Nicaragua (...)*”.

5.3.1. EL LIDERAZGO POLÍTICO DE DANIEL ORTEGA:

Llegados a este punto, cabe preguntarse ¿qué es el “sandinismo”? de qué hablamos exactamente cuando nos referimos al FSLN liderado por el ex-comandante Daniel Ortega treinta años después del triunfo revolucionario en 1979⁵³⁹. El gran reto del FSLN en las dos últimas décadas ha sido el de transformar la vieja estructura de un partido que había gobernado durante los años 80 bajo un “virtual sistema de partido único⁵⁴⁰” (Cajina, 1997: 12) en una organización

⁵³⁷ La ruptura del bipartidismo tiene su expresión en la composición del órgano legislativo en 2006 por mediación del procedimiento electoral de la media mayor, como explica Omar García: “(...) *¿qué sucede en el 2006?(...) pero al electorado no se le presentan dos bloques (...) de partidos políticos, sino que se le presentan cuatro, y en ese presentarse cuatro y otros hay una clara división de los dos partidos, (...) por un lado, se presentan dos de carácter liberal, y, por el otro lado, se presentan dos de tendencia sandinista, y al final se comprueba con la participación de estos cuatro y otros, que la fórmula de la media mayor cuantos más partidos hay más tiende a diluir, si vos querés, (...) o a dispersar el voto, y, lógicamente, la traducción de los votos en escaños (...)*”.

⁵³⁸ El error de cálculo del presidente Alemán al pactar con Daniel Ortega la reducción del umbral de votos necesario para obtener la victoria en primera vuelta obvió la división del liberalismo, que colocó las expectativas de triunfo de Eduardo Montealegre sobre la propia matemática electoral, situando a los liberales divididos en una posición de clara desventaja respecto del FSLN. Como añade José Antonio Alvarado del PLC: “(...) *fue un error tremendo porque pensó que no iba a haber desunión de las fuerzas democráticas, y en parte yo creo que también pensó que al establecer ese criterio forzaba a la democracia a mantenerse unida, porque la democracia iba a decir: “hombre, si andamos desunidos, perdemos”, así que por fuerza obligaba al bipartidismo, pero se quiso forzar la división, y hasta ahí puede decirse que el PLC no más llegaba al 12%, lo cual, pues, era una insensatez pensarlo de otra manera, una insensatez, pero vendieron esa idea para tratar de decir que Eduardo podía ganar, Montealegre, jamás tenía chance, no había manera, no había forma posible, y eso que gastó veintitantos millones de dólares, treinta millones de dólares en la campaña, no había manera, los números no daban (...)*”.

⁵³⁹ Como observa Violeta Granera: “(...) *a mí no me gusta hablar de sandinismo, porque no es cierto que eso sea sandinismo, o sea, yo conozco mucha gente sandinista, que ha evolucionado como todos, ¿verdad?, yo nunca he sido sandinista, pero yo te diría que por lo menos el 50% de mis mejores amigos son sandinistas o vienen del sandinismo y se declaran sandinistas, pero no tiene nada que ver con lo que está pasando, con el manejo que está haciendo el Frente, entonces, nosotros preferimos hablar de orteguismo*”. Los sectores críticos del partido durante los años 90 crearon el término *danielismo* para referirse a la línea ortodoxa del FSLN que seguía las directrices estratégicas de Daniel Ortega (Close, 2010).

⁵⁴⁰ La relación interinstitucional entre los poderes del Estado definida en el terreno formal por el *Estatuto Fundamental de Derecho y Garantías* promulgado en julio de 1979 quedó subsumida en la práctica por la

capaz de competir en el juego pluralista de los 90. Aunque como señala Santiuste Cué: “la transformación del FSLN haya sido parcial o “incompleta”, en tanto modificó sustancialmente su estructura organizativa, pero no su liderazgo” (2001: 91).

Hay que tener en cuenta que la organización del FSLN como un partido de vanguardia reforzó la estructura vertical y centralizaba del aparato partidario (Martí, 2010). Los cambios sufridos en los órganos de decisión y los cuadros intermedios para adecuar su funcionamiento a la lucha electoral y la representación parlamentaria dejaron inalterada la estructura de poder interna, que había cristalizado en torno a la cúpula dirigente durante el último período del gobierno revolucionario. La derrota electoral de 1990 marcó el punto de partida de la transformación del FSLN en el nuevo contexto de la democracia competitiva. Las decisiones estratégicas que han guiado el itinerario de cambios organizativos, ideológicos y programáticos en el Frente Sandinista explican el tránsito del fuerte y voluminoso aparato burocrático del partido-Estado de los 80 a la estructura más pequeña, dinámica y cohesionada de la actual organización con fines electoralistas (Santiuste, 2006; Martí, 2010).

En el congreso extraordinario del FSLN celebrado en 1994 triunfó la corriente ortodoxa liderada por Ortega, entre otros factores, porque el sector *danielista* se orientó desde un primer momento hacia el control del aparato del partido, haciendo uso de su extraordinaria capacidad para movilizar a las bases del sandinismo. En este contexto, la preeminencia de Ortega y los miembros de la Dirección Nacional afines a su liderazgo no sólo ejercieron una presión centralizadora sobre la toma de decisiones durante el congreso (López Castellanos, 1996), sino que pusieron en marcha numerosos actos de participación popular (Santiuste Cué, 2000: 145-146; Santiuste Cué, 2001: 103). La depuración de los cuadros internos tras la crisis del 94 consolidó el liderazgo político de Daniel Ortega dentro del FSLN⁵⁴¹.

Ya he señalado que el control ejercido por Ortega sobre el Frente Sandinista comenzó a gestarse desde el momento mismo de la derrota electoral de 1990⁵⁴². Mientras la corriente democrática liderada por Sergio Ramírez y Dora María Téllez se instalaba mayoritariamente en la bancada sandinista dentro de la Asamblea Nacional⁵⁴³, Ortega tenía el doble objetivo de

vinculación del partido a las estructuras públicas (Núñez et al, 1990: 10). Los cuadros intermedios del aparato partidario coincidían con la organización territorial de la Administración del Estado (Martí, 2010: 34).

⁵⁴¹ La escisión del sector renovador que lideraron Sergio Ramírez y Dora María Téllez al formar el nuevo partido MRS en 1995 dejó el camino libre a la continuidad del liderazgo de Daniel Ortega al frente del partido sin nuevos frentes de oposición internos (Santiuste Cué, 2001: 103). Gracias a la primera ruptura del FSLN a mediados de los 90, el liderazgo político de Ortega y su núcleo más próximo de antiguos colaboradores, como Tomás Borge, Bayardo Arce o René Núñez, se fue consolidando. Como advierte la periodista Sofía Montenegro: “(...) se establecieron dos corrientes, una corriente que después de la guerra decía que había que completar el proceso de democratización del Frente Sandinista, porque ya se había acabado la guerra, ya no había razones de militarismo interno, ¿verdad?, o de verticalismo, sino que los últimos que habían llegado a convertirse en ciudadanos eran los propios sandinistas, y de esos, eventualmente, se convierten en el Movimiento Renovador Sandinista, y el otro, incluso, yo me acuerdo que para después de la derrota electoral en los 90 había una correlación dentro del Frente más o menos de 60/40, 60 de ortodoxos, ¿verdad?, y 40 de la corriente democratizante, y en el debate y en las discusiones que habían comenzado, evidentemente, esa correlación iba a cambiar, iban a ser más la corriente democrática que la ortodoxa, y lo que hizo Daniel Ortega pidiendo eso, fue que dio un golpe de mano dentro del partido, y desde ahí empezó a desalojar y a hacer sucesivas purgas, hasta que finalmente los más duros que se habían quedado con él también los purgó y ahora están en la llanura”.

⁵⁴² Como cita textualmente Dora María Téllez de MRS: “(...) todo el peso de la derrota recayó sobre los cuadros intermedios, los cuadros intermedios eran el relevo, y después Daniel Ortega controló la cúpula, en términos generales, y el siguiente paso fue quedarse solo, ahí está”.

⁵⁴³ Así lo expresa el diputado del PLC Francisco Aguirre: “(...) de la antigua cúpula del Frente Sandinista la vasta mayoría, y, sobre todo, la parte que representaba la materia gris del sandinismo, abandonó a Daniel Ortega Saavedra, e hizo sus pasos con el nuevo sistema democrático de Nicaragua. Yo creo que en ese parlamento bien

presionar al gobierno de Violeta Chamorro para consolidar su posición como principal interlocutor del Ejecutivo durante el proceso de transición⁵⁴⁴, y al mismo tiempo controlar la estructura partidaria del FSLN. Ambas estrategias darán sus mejores resultados durante el siguiente gobierno de Arnoldo Alemán, cuando Daniel Ortega ya es el líder incuestionable del partido⁵⁴⁵. El régimen de “partido-Estado” de los 80 no sólo impuso la “des-sandinización” de los poderes públicos una vez que el Frente perdió las elecciones de 1990, sino que forjó la estrategia política del partido después de la derrota⁵⁴⁶.

Se ha visto que hay factores organizativos que explican la rígida estructura de autoridad que caracteriza al Frente Sandinista. Por un lado, su origen guerrillero en la década de los 60, que es un primer elemento diferencial respecto de la formación de los partidos políticos en las democracias representativas. Por otro lado, la existencia de una jerarquía fuertemente centralizada, que dificulta el impacto de las presiones favorables al cambio dentro de la estructura de poder interna (Epstein, 1980). Un partido centralizado tiene menos probabilidades de responder a una derrota electoral como la que sufrió el FSLN en 1990, modificando a la cúpula dirigente, que un partido más descentralizado (Appleton y Ward, 1997). Es precisamente la concentración del poder en el núcleo duro que hace de vértice de mando dentro del partido el factor que explica el blindaje del FSLN a la rápida transformación de su liderazgo, limitando las oportunidades para el debate democrático interno (Santiuste Cué, 2001: 109).

Además hay otros factores de tipo institucional que intervienen en la explicación del fortalecimiento del liderazgo de Ortega. En primer término, el régimen presidencial da impulso al carisma personal del candidato durante el desarrollo de la campaña electoral, en detrimento de la ideología y la estructura organizativa de los partidos (Harmel y Landa, 1982). Esto favoreció a la corriente renovadora de MRS abocada a una mayor flexibilidad partidaria y amplitud ideológica, del mismo modo que incentivó el personalismo de Ortega al frente de la corriente ortodoxa. El sistema presidencial ayudó a los primeros a independizarse a través de la creación de su propia fuerza política, y encumbró al segundo consolidando su liderazgo en la nueva etapa democrática. Hay que considerar el modelo hiper-presidencial diseñado en la Constitución de 1987, que reforzaba la figura de un presidente con amplios poderes ejecutivos, instaurando un sistema de elección popular directa por mayoría simple y elecciones concurrentes para los

empezaron con treinta y ocho diputados, el Frente, terminaron con ocho, y no es que los otros treinta desaparecieran, sino que los otros treinta se aglutinaron alrededor de otras fuerzas políticas, dizque sandinistas, lo cual significaba con el pasar del tiempo, socialistas pero demócratas, (...) pero no con las pretensiones políticas que tenía Daniel Ortega, y ya sin lealtad hacia el cacique Daniel Ortega (...) se reagrupan ellos en diferentes movimientos, el más importante del cual era el Movimiento Renovador Sandinista, MRS (...)”.

⁵⁴⁴ En este punto, expone el investigador Carlos Arroyo: “(...) el Frente Sandinista se posiciona mejor para negociar, ¿verdad?, que ha sido como, diríamos, la tradición en cuanto a cómo opera el Frente Sandinista, ¿no?, es decir, un partido que está acostumbrado a negociar en el límite, en el caos, ¿no?, donde siempre tiene mayores réditos (...)”.

⁵⁴⁵ Y añade Sofía Montenegro: “(...) pero lo interesante en el seguimiento de Ortega es que empezó a trabajar desde mucho antes, ¿verdad?, es decir, (...) hasta en el 94 logra tomar el control del Frente Sandinista, y empieza una operación de limpieza, saca a todo el mundo, los corre, los acusa, inventa, hace, etc., y perdió las elecciones en el 96, ¿verdad?, entonces, ya para el período de la rapiña de Alemán, entonces, se dio cuenta que ahí estaba su oportunidad, entonces, tenía ya un Frente recompuesto, ya el Frente con el que se topa Alemán, ¿verdad?, no es el Frente de los 80, es el grupo ya que está articulándose alrededor de él, es el grupo que articula más bien Ortega”.

⁵⁴⁶ Como observa el diputado del PLC Francisco Aguirre: “(...) el sandinismo no desapareció a nivel de las bases, pero a nivel de la cúpula sí, yo te podría decir quiénes de los sandinistas que pretendieron democratizar el partido, (...) pero se encontraron con una resistencia muy fuerte por parte de Daniel, pero Daniel no tenía ninguna ilusión, ninguna expectativa, a lo mejor, de volverse presidente de Nicaragua, él estaba satisfecho con ser una persona que controlaba al partido, que, por diversas razones, también ejercía y proyectaba su poder en otros poderes sobre todo el judicial. (...) Los otros lugares donde se logra atrincherar el sandinismo, que ahora llamamos el danielismo, son las universidades y las ONG”.

miembros del órgano legislativo (Santiuste Cué, 2001: 115). Por tanto, desde la renovación de su cargo como secretario general en 1994 Daniel Ortega se hizo con la organización del FSLN como un instrumento bidireccional, que le permitió, por un lado, reforzar su liderazgo, y, al mismo tiempo, reconstruir el FSLN a la medida de su proyecto político⁵⁴⁷.

La prueba más clara del control de Ortega sobre el FSLN ha sido su extraordinaria habilidad para encabezar el partido a pesar de las tres derrotas electorales sucesivas en 1990, 1996 y 2001 (McConnell, 2010), garantizando al líder sandinista la administración de los recursos de poder (organizativos e institucionales) acumulados por el Frente en otras arenas políticas. En cualquier formación el fracaso repetido en las urnas de un candidato presidencial puede desencadenar graves disputas por su recambio, pero en el FSLN Daniel Ortega consiguió purgar a sus enemigos internos, e incrementar externamente su caudal de oportunidades para negociar con la oposición, fortaleciendo su dirección sobre el aparato partidario⁵⁴⁸.

La presencia de un sistema electoral proporcional basado en la elección de candidaturas en listas cerradas también influyó positivamente en la cohesión de la organización partidaria afianzando su estructura de poder interna. Los candidatos independientes no tenían más opción que la de formar un partido alternativo más acorde con sus nuevas aspiraciones políticas. De ahí el incentivo a la escisión partidaria que dio lugar a la creación de MRS (Santiuste Cué, 2001: 115). Desde los años 90 el Frente Sandinista ha actuado en un marco electoral en el que no ha tenido grandes partidos que compitan por hegemonizar el espacio de la izquierda dentro del espectro político nicaragüense, debido a la condición minoritaria de MRS. Un factor que ha beneficiado la estabilidad del partido (Santiuste Cué, 2001: 117). Finalmente, el FSLN ha mantenido una sólida red organizativa en los barrios populares de las zonas urbanas y también en las comunidades rurales, de forma que la solidaridad clientelar se ha convertido en un factor de supervivencia de los colectivos marginales, además de un factor de refuerzo de la adscripción partidaria entre los sectores más desfavorecidos.

La cohesión de su estructura organizativa, su capacidad de movilización para ejercer presión social sobre las instituciones, y el liderazgo vertical de Daniel Ortega dentro del aparato interno son los tres factores que explican el creciente control sandinista sobre los poderes públicos. La fuerte disciplina partidaria, la lealtad de los militantes a su líder, unidas a la depuración sistemática de los disidentes del partido ha terminado por “crear la formación política más cohesionada, obediente y extendida del país” (Martí, 2008: 99)⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷ Así lo destaca el periodista Roger Guevara en su discurso: “(...) Ortega no tiene la visión como para ir creando un equipo de consenso, Ortega tiene la mente en la guerra fría, Ortega no ha evolucionado, en el sentido de crear una transición democrática y hacer de su partido un socialismo democrático (...)”.

⁵⁴⁸ Y afirma Edmundo Jarquín de MRS: “(...) Daniel Ortega la va definiendo a su favor con medidas de presión, orillando y eliminando, progresivamente, hasta que se da el Congreso del 94, Daniel Ortega no gana, pero como logra, sin embargo, su reelección como Secretario General, desde la Secretaría General comienza a depurar en la medida en que se acentúan las contradicciones políticas, y esto es lo que da el origen al MRS, pero, progresivamente, Daniel Ortega se queda con la identidad sandinista, (...) que ahora lo tiene licuado en el orteguismo, prácticamente (...)”.

⁵⁴⁹ Y dice Luís Carrión de MRS: “(...) a mí me parece que el Frente Sandinista es, por llamarlo de alguna manera, muy débilmente democrático, ¿verdad?, yo creo que la derrota asumida por el Frente en 1990 y el camino recorrido hasta las elecciones del 2006 en que gana nuevamente Daniel Ortega, le enseñaron a Ortega de que no se puede deshacer por completo de las instituciones democráticas en este mundo, es decir, que este proceso es imparabile, sin embargo, mientras estas instituciones permanezcan débiles y sean manipulables tiene una ventaja sobre cualquier otro partido político, porque tiene una capacidad de movilización de minorías muy grande, de grupos muy pequeños, pero muy organizados, ¿no?, muy eficaces, y, es decir, tiene una capacidad de presión cuando está en la oposición bastante alta, que se fue disminuyendo, cuantitativamente, desde el noventa hasta 2000, 2002, 2003, pero todavía es mucho mayor que la de cualquier otro partido, su habilidad para operar, digamos, tras

La intención de consolidar un orden político distanciado del modelo de la democracia representativa tiene su manifestación en el desajuste constante de la acción del FSLN respecto de las reglas del juego pluralista, como un actor desleal que necesita de ese mismo cauce formal para articular su poder “desde dentro” de las instituciones⁵⁵⁰. Como añade Luís Carrión en su discurso: “(...) *lo que predomina en Ortega y en el Frente es la idea de consolidarse como poder hegemónico en el largo plazo en el plano político y en el plano económico, de eso yo no tengo ninguna duda, ¿verdad?, y con unas ciertas restricciones que impone la democracia, o sea está buscando siempre como extender los límites no de las actuaciones democráticas, sino de las actuaciones, digamos, autoritarias*⁵⁵¹ (...)”.

La dirección de Ortega sobre el FSLN desde mediados de los 90 también ha permitido consolidar una vertiente del sandinismo, que funde una orientación pragmática y personalista con la exaltación retórica de las viejas consignas revolucionarias en el terreno ideológico⁵⁵². Pero, ¿qué utilidad tiene para nuestra investigación estudiar los factores que explican el liderazgo de Daniel Ortega dentro del FSLN? En primer lugar, porque el proceso de reestructuración del partido se produce de forma paralela al proceso de transición de los 90. El liderazgo de Ortega dentro del Frente Sandinista salió reforzado en 1995, y se consolidó después de las negociaciones con el Presidente Alemán en 2000, marcando el rumbo de actuación del partido en las transformaciones políticas e institucionales de las dos últimas décadas. En Nicaragua, el cambio en las instituciones no puede analizarse al margen del fortalecimiento de los liderazgos dentro de los partidos políticos⁵⁵³. El debate entre los sectores modernizantes de ambos bloques

las cortinas del poder y penetrar en una institución y controlarla, ¿verdad?, le permite a Daniel Ortega y al Frente Sandinista, como tal, tener un discurso democrático, y lo pongo entre comillas, mientras operan desde las instituciones democráticas en contra de los principios de la democracia para fortalecer su poder de partido o su poder personal (...)”. Los enclaves de poder institucional obtenidos como contrapartida del pacto con el ex-Presidente Alemán en 2000 han impulsado aún más el liderazgo de Ortega sobre el partido a través de la distribución de los cargos públicos asignados al FSLN entre sus seguidores. Como describe la investigadora Elvira Cuadra: “(...) *una estrategia que tenía como pilar fundamental el control partidario del Frente Sandinista de las principales instituciones y poderes del Estado, y, entonces, efectivamente, cuando uno ve el recorrido de esas instituciones ha visto como eso ha pasado desde formar profesionalmente a cuadros del Frente y ubicarlos en cargos o en puestos estratégicos, en todos los niveles y en todas las instituciones del Estado, particularmente, la administración de justicia, la Corte Suprema, y el Consejo Supremo Electoral*”.

⁵⁵⁰ Como apunta Orlando López siguiendo la misma argumentación: “(...) *hay una emisora aquí que se llama “Radio Corporación” y ellos dicen siempre, sacan declaraciones de uno de los fundadores del sandinismo, “yo le dije a Daniel Ortega, nosotros vamos a estar en el poder por los siglos de los siglos y vamos a hacer todo lo posible para que nunca vuelva a caer”. Antes decía, primero se caen las estrellas y el cielo, pero vamos a acabar con la Contra, y perdieron el poder, entonces, ellos más que todo, están inclinados no por una vocación democrática o por una vocación ideológica, no, ellos están inspirados a actuar por una motivación de permanecer en el poder*”.

⁵⁵¹ Hay que señalar que la existencia de un partido de oposición bien asentado fortalece el juego democrático, ya que un régimen de partido dominante no suele tener buenos resultados de gobierno a largo plazo (Close, 2010).

⁵⁵² Como afirma Violeta Granera: “(...) *lamentablemente, ellos tienen, pues, la marca del partido, ellos manejan el partido, y lo que ha quedado del partido, y tienen, ciertamente, un techo duro electoral, o sea, y es gente, yo me lo explico nada más por la revolución, o sea, yo creo que la revolución en este país, yo no la viví aquí, yo me fui al exilio, pero igual, como te digo, (...) yo creo que este techo no sólo obedece ni tal vez principalmente a prebendas, a regalías, no creo, yo creo que eso tiene sus raíces en una relación cuasi-religiosa que se desarrolló con Daniel Ortega y los comandantes de la revolución en los ochenta, y es gente, obviamente, con menor criterio político, que está enganchada a eso, que siguen creyendo y no va a haber poder humano, ni que Daniel Ortega haga lo que haga, que va a romper esos vínculos de lealtad que se establecieron*”. Así lo señala también Carlos Fernando Chamorro: “(...) *el caso de Ortega es alguien que quedó con los sellos de un partido, de una revolución (...) ha sido efectivamente sorprendente la forma en como el Frente Sandinista viejo y esta cosa nueva que hay ahora, de alguna manera, se acomoda a desestructurarse, o sea, como acepta la desinstitucionalización del partido y este predominio de la figura individual de Ortega, ¿no? (...)*”.

⁵⁵³ Así lo expresa el ex-presidente Enrique Bolaños, haciendo un balance del proceso constitucional reciente: “(...) *no ha creado ni ha contribuido a crear instituciones, sino caudillos, liderazgos, que eso nos hace retroceder, nos condena al pasado*”.

(el sandinismo de MRS y el anti-sandinismo de los micropartidos integrados en la UNO que participaron en las reformas constitucionales de 1995), y los sectores políticos tradicionales que estaban forjando sus respectivos liderazgos en los primeros años 90 (Daniel Ortega en el FSLN y Arnoldo Alemán en el PLC) se resolvió a favor de éstos últimos, cuyo pacto de 2000 consolidó política y jurídicamente este posicionamiento común.

El surgimiento de un nuevo clivaje entre los partidos afines al pacto libero-sandinista de 2000 (FSLN y PLC) y las formaciones contrarias al mismo (MRS y ALN) expresaba la división de la sociedad nicaragüense entre quienes defendían el modelo de liderazgo de base caudillista, que había hecho popular la figura del “hombre fuerte” (el *strong man rule*) en un contexto de baja institucionalización del sistema democrático, y quienes reclamaban la modernización de las estructuras partidarias para eliminar el peso de los líderes individuales, y el uso que hacían de las instituciones para defender sus intereses a corto plazo (Martí, 2008). La aparición de nuevos partidos en la competencia electoral de 2006 para dar salida a las candidaturas emergentes que no habían logrado el ascenso dentro de sus propias formaciones políticas, como Eduardo Montealegre en el PLC o Herty Lewites en el FSLN, es otro síntoma de los cambios en el realineamiento electoral que impusieron las elecciones generales de 2006 (Martí, 2008). El sector oficial defendió al líder histórico del partido, mientras que el sector reformista decidió apostar por un nuevo candidato (Close, 2010: 81). El conflicto por la designación del candidato presidencial del FSLN en los comicios de 2006 trajo como consecuencia la expulsión del militante Herty Lewites, que, a juicio, del diputado Tinoco marcó la impronta definitiva del orteguismo como un proyecto político de signo autoritario⁵⁵⁴. La oposición interna al surgimiento de liderazgos alternativos que cuestionasen la línea del orteguismo dentro del FSLN ha proseguido a la labor de depuración de la vieja guardia sandinista de los 80, que quedó diezmada en la primera crisis del partido a mediados de los 90⁵⁵⁵.

Arnoldo Alemán tenía un propósito similar: ejercer el control político sobre las instituciones a través del liderazgo sobre el aparato del PLC, aunque su modelo estaba inspirado en el régimen

⁵⁵⁴ Y continúa el diputado de MRS Víctor Hugo Tinoco: “(...) en el año 2005, cuando expulsan a Herty Lewites, Herty es miembro destacado del Frente Sandinista, yo soy miembro de la Dirección Nacional, tenía diez años de ser miembro de la Dirección Nacional del partido, y nuestro planteamiento fue elecciones internas, y que Daniel Ortega compitiera con Herty Lewites, y Daniel Ortega no le ganaba a Herty Lewites, y eso lo sabe Daniel Ortega, por eso él suspendió las elecciones internas, expulsó a Herty, y se proclamó candidato, ¿verdad?, todo en una misma mañana, entonces, ahí fue el cierre, ese fue como el broche de oro, ¿no?, ya el cierre autoritario (...)”. Y añade el constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) pero también sabe que si ahorita no consolida su poder para un proyecto largo, no sólo pierde el poder, pierde la viabilidad de seguir jugando un papel, Ortega no se concibe de abuelito, pues, regando un jardín, una flor, eso no puede ser (...) no, no, Ortega no lo concibe (...)”.

⁵⁵⁵ Como describe el diputado del PLC Francisco Aguirre: “(...) si vos hubieras venido acá a levantar un inventario del elenco del Frente en el año 1984, por decirte algo, y fueras a ver ese elenco en el año 2009, vos verías una transformación extraordinaria y masiva, Daniel ahora está creando un nuevo partido, que usa los símbolos, la música testimonial, las consignas del viejo sandinismo, pero que, en el fondo, es muy diferente al partido en donde él es uno de nueve comandantes en el año 1979, y Daniel Ortega sobrevive a la crisis que representa la derrota que le da Violeta, la derrota de Arnoldo Alemán, la tercera derrota que se la da Enrique Bolaños, el escándalo de la Zoilamérica Ortega, que ahora tomó el nombre de su padre verdadero, Narváez, la derrota que significa el quedar desamparado sin la ayuda de la Unión Soviética, encuentra un nuevo socio internacional, un socio que tiene reglas de juego muy diferentes y menos rigurosas que las que tenía la Unión Soviética, y está trabajando como un castor, este es mi análisis personal, por crear una nueva fuerza que es incondicional a él y a su familia personalmente en el año 2007 (...) el alcalde muy popular del sandinismo de Managua, que se llamaba Dionisio Marengo, en su momento, uno de los dos o tres hombres más cercanos a Daniel Ortega, (...) de repente, es aislado y separado del círculo de los que mandan en el danielismo por ser, tal vez, demasiado independiente de pensamiento, entonces, es bueno tener a gente que toman iniciativa, (...) Marengo es separado, y es el último o uno de los últimos de una larga lista del quién es quién del Frente Sandinista de Liberación Nacional (...)”.

somocista (1936-1979). El sistema libero-conservador de las paralelas históricas, que había garantizado la estabilidad durante más de cuatro décadas a la dinastía Somoza, era el referente comparado de Alemán, que recuperaba la peor herencia del somocismo, del mismo modo que Ortega rescataba el peor legado del sandinismo revolucionario⁵⁵⁶, el sentido del “orden” y el sentido del “cambio”, que ha marcado la reciente evolución del sistema político nicaragüense (Torres-Rivas, 1994).

Volviendo a la figura de Ortega, éste se ha convertido en un líder político duradero gracias a su posición dentro del partido: sin el control sobre la estructura del FSLN Daniel Ortega no habría tenido ninguna capacidad política real en el juego democrático desde los primeros años 90. Del mismo modo, el partido es un actor relevante en la vida pública nicaragüense, porque está dotado de una fuerte cohesión interna que le permite actuar con disciplina partidaria, garantizando la completa obediencia de los representantes del FSLN a las directrices de la cúpula dentro de los poderes del Estado. Como advierte Antonio Lacayo: “(...) *son empleados políticos, no tienen criterio propio, yo nunca he visto a dos sandinistas votar diferente (...)*”.

El discurso de los entrevistados tiene una doble orientación entre quienes sostienen que los dirigentes sandinistas tienen una mayor capacidad para calcular racionalmente los beneficios de las decisiones políticas a mediano plazo, frente a una oposición liberal confiada en las mayorías electorales que respaldan su mandato presidencial; y quienes argumentan que el FSLN no tiene una percepción estratégica del juego político, sino que se ha beneficiado accidentalmente, no por voluntad propia, de los errores del adversario. Como afirma el diputado de MRS Enrique Sainz en este último sentido: “(...) *yo creo que Daniel Ortega ha capitalizado, hábilmente, porque le han ayudado muchísimo las torpezas de sus adversarios, ¿verdad?, entonces, no es que sea un genio de la política, sino que, primero, sus adversarios han sido terriblemente torpes, y, segundo, que ha conservado instrumentos de poder, que, por circunstancias, se han transformado en instrumentos decisivos, no porque hubiera un cálculo político, empezaron a meter jueces locales y jueces de distrito en el Poder Judicial, más bien como para dar empleo a gente afín, pero no porque tuvieran el cálculo de que eso iba a ser instrumento de poder, no, como era un instrumento totalmente deteriorado, ¿verdad?, y corrupto, pues, más bien, para colocar a empleados, jamás calcularon que en algún momento se iban a transformar en instrumentos reales de poder político. Entonces, eso cayó del cielo, es decir, cayó del cielo, digo, eso fue una cuestión que la dinámica impuso, y él se encontró de repente con un instrumento de poder (...)*”.

Desde inicios de 1990 el Frente Sandinista ha ido incrementando su control sobre el sistema judicial nicaragüense mediante una estrategia de reubicación de los abogados afines al partido nombrados como jueces y magistrados en los distintos niveles de la administración de justicia (Dye, 2004: 48). El resultado de este proceso ha sido el dominio sandinista de las cortes penales y civiles del sistema jurisdiccional. Incluso durante el mandato presidencial de Violeta Chamorro la influencia del FSLN en el Poder Judicial era contemplada como una seria amenaza para la transición democrática, ya que la Corte Suprema no actuaba como un árbitro imparcial en la

⁵⁵⁶ En este orden, señala Orlando López: “(...) *yo creo que quizás está cumpliendo con una dictadura vulgar, que comparada con la de los años 80, la revolución tenía más mística y tenía más gente variada, variopinta, tenía intelectuales, tenía empresarios, entonces, la izquierda era más atractiva, entonces, ahora es burda, es callejera, es fascista, es peleonera, es sucia, o sea, es desarrapada, no tiene mística, claro esto es poco científico, suena como muy sentimental, muy apasionado, pero yo digo todo responde al análisis de la psico-sociología, es decir, ver la política como hacen los politólogos en Estados Unidos a la luz de los datos, no, no, hay que entender, hay que ver la política en Nicaragua a la luz de varios filtros, el filtro de la cultura, el filtro de las emociones, y el filtro de la psicología del nicaragüense, entonces sí podemos entenderlo*”.

solución de los conflictos interinstitucionales, ejerciendo una *accountability horizontal*, sino como un actor político que inclinaba el peso de sus decisiones en favor del partido de Daniel Ortega. La reforma constitucional de 1995 intentó reequilibrar la composición de la Corte Suprema fijando el requisito de la elección de sus miembros por al menos dos tercios de los diputados de la Asamblea Nacional, considerando la ampliación en el número de sus magistrados, con objeto de someter la integración del máximo órgano jurisdiccional a la negociación parlamentaria (Martínez-Barahona, 2010: 228). Una primera iniciativa que tuvo continuidad en la reforma constitucional de 2000.

La Corte Suprema de Justicia es un poder activo aunque políticamente dependiente de los intereses de los partidos dominantes (Martínez-Barahona, 2010: 226). El Estado constitucional no existe sin garantías a la independencia de los jueces (Simon, 1985). El juez es jurídicamente independiente por su total dependencia de la ley. Llevando esta idea a un extremo que ilustra muy bien la función de la judicatura en un Estado de Derecho (*rule of law*), Montesquieu decía que los jueces debían constituirse en seres inanimados que hablasen como perfectos intermediarios con la boca “que pronuncia las palabras de la ley” (Chaires, 2004: 526-528). Hay que diferenciar la independencia *objetiva* (o externa) de la independencia *subjetiva* (o interna) del Poder Judicial. En el primer caso, nos referimos al grado de autonomía orgánica de los jueces que les permite actuar con inmunidad organizativa frente a la intervención de cualquier otro poder del Estado. Consiste en el funcionamiento de una administración de justicia libre de las presiones políticas del Ejecutivo, los partidos representados en el Legislativo, o los intereses particulares de los jueces, magistrados y demás funcionarios del Poder Judicial, garantizando la unidad jurisdiccional del Estado. Mientras que la independencia subjetiva, también llamada funcional, es la garantía del ejercicio autónomo de la función judicial basada en el cumplimiento de las tareas básicas de la magistratura. Sin la existencia de la primera difícilmente puede darse la segunda (Almagro Nasete, 1984).

La regulación de la carrera judicial es el primer paso hacia la institucionalización de la independencia de los órganos jurisdiccionales, y el mejor instrumento para disponer de jueces y magistrados imparciales a la hora de realizar sus funciones en la administración de justicia (Montero Aroca, 1994: 136). Las garantías que ofrece el sistema judicial a los principios de legalidad, inamovilidad y remuneración, que permiten la independencia y responsabilidad de los jueces y magistrados, son, finalmente, las mismas que contribuyen a la transparencia de la acción judicial y su legitimidad democrática (Chaires, 2004: 538-539).

Desde fines de la revolución sandinista la vinculación política, cuando no la militancia activa, ha constituido un factor de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de Apelaciones. Antes del Pacto Ortega-Alemán el sistema judicial en Nicaragua se dividía internamente en feudos que subordinaban la selección y el despido de los jueces inferiores a uno o dos magistrados. Una práctica institucional alentada por la ausencia de mandatos fijos, y la inexistencia de una Ley de Carrera Judicial que permitiese una regulación más efectiva de los juzgados de distrito y los juzgados locales (Dye, 2004: 53-54). Aunque la reforma constitucional de 1995 dio un ligero impulso a la carrera judicial, creándose una comisión al respecto en la Corte Suprema, el nombramiento de los jueces continuó obedeciendo a pautas de selección por criterios personales o políticos. El posterior acuerdo entre Arnoldo Alemán y Daniel Ortega para promover en octubre de 2004 una Ley de Carrera Judicial ajustada a sus propios intereses se enfrentó al veto presidencial de Enrique Bolaños. El titular del Ejecutivo denunció su radical oposición a una propuesta que introducía una doble vía para el nombramiento de los jueces de primera y segunda instancia: por un lado, a través de oposiciones o concursos públicos, y, por otro, mediante la elección directa (que incluía la designación por

razones políticas). La composición partidaria también afectaba al Consejo de la Carrera Judicial promovido por la misma ley⁵⁵⁷.

De otro lado, el factor externo de la cooperación venezolana ha servido también a la consolidación del liderazgo de Daniel Ortega, desde el punto de vista de la financiación del proyecto político del FSLN, mediante el soborno a los funcionarios públicos⁵⁵⁸, y el reparto de prebendas económicas entre los miembros del partido. Como destaca Luís Carrión: “(...) *se puede decir que Daniel Ortega, porque el Frente Sandinista se ha reducido casi a Daniel Ortega y su familia, desde el punto de vista de quién controla, quién toma las decisiones, qué intereses prevalecen en el accionar del partido, ¿verdad?, y ahora con el grupo de Chávez dentro del gobierno el acceso a millones de millones de millones de dólares, que claramente se están derramando en los bolsillos particulares de una gran cantidad de gente del Frente Sandinista, lo que consolida el control del Ortega, ¿verdad?, sobre las estructuras del partido, es decir, yo creo que ese partido es ahora más orteguista que nunca*”. Con este mismo argumento, concluye Rafael Córdova del Partido Conservador: “(...) *al comienzo medio funcionó, pero en cuanto apareció Chávez y todo esto, el dinero que empezó a correr y todo lo demás, desequilibró la balanza de poder a como estaba, no tenía Daniel qué repartir, a ver ¿cómo sos caudillo? (...)*”.

La referencia cualitativa a esta apropiación del partido que ha convertido a Daniel Ortega en su único dueño, como si fuera un bien privado, corresponde al discurso de los entrevistados que forman parte de MRS o de las organizaciones civiles, y observan la deriva autoritaria del FSLN en manos un reducido grupo de colaboradores directos de Daniel Ortega y su esposa Rosario Murillo⁵⁵⁹. Así lo expresa con claridad el diputado de MRS Víctor Hugo Tinoco: “(...) *yo creo que no es un partido, yo creo que es, no hay partido, no hay debate, no hay discusión, no hay congreso, no hay corriente, es un grupo de poder alrededor de un liderazgo caudillista, ¿verdad?, además de carácter familiar ahora, ¿no?, el partido prácticamente desapareció, en mi opinión, desde el año 2005, desapareció totalmente, todos los espacios de funcionamiento partidario democrático, ¿no?, y se volvió una organización con un dictado autoritario, único (...)*”. El refuerzo continuado del rol personalista de Ortega sobre la dirección del FSLN ha condicionado la evolución del partido, que ha visto aún más reducidos sus mecanismos institucionales de control interno, además del peso de los militantes en las decisiones partidarias, consolidando a nivel organizativo un “anillo de hierro” en torno al líder y el núcleo duro de sus familiares y colaboradores más cercanos (Martí, 2010).

En el contexto transicional los recursos de la organización dependían de la capacidad del FSLN para acceder a las nuevas instituciones de elección popular (Pérez-Baltodano, 1992; Martí, 2010). En virtud de ello, el partido pasó de ser una comunidad de iguales basada en vínculos de solidaridad internos a ser una organización centrada en los intereses individuales de los actores que la integraban (Pizzorno, 1960; Panebianco, 1990; Martí, 1997). De este modo, la propia organización dejó de ser un fin en sí misma para convertirse en una estructura orientada a competir por los recursos de poder institucional para satisfacer las necesidades particulares de

⁵⁵⁷ “El Consejo Nacional de Administración y de la Carrera Judicial es un factor de poder más en el reparto de roles de los operadores políticos” (Cuarezma citado en Martínez-Barahona, 2010: 257).

⁵⁵⁸ Como destaca el diputado Víctor Hugo Tinoco, exagerando las cifras para expresar el poder económico del FSLN destinado a reforzar las alianzas políticas: “(...) *cinco mil, diez mil, quince mil o veinte mil aliados al poder, ¿no?, que reciben los beneficios de la cooperación venezolana*”.

⁵⁵⁹ En este punto, señala Orlando López: “bueno, usted me va a perdonar, pero en Nicaragua, Arnoldo Alemán es el reo del pacto con Daniel Ortega, pero Daniel Ortega es el reo del pacto con Rosario Murillo. ¿Y de donde viene eso?, cuando Zoilamérica, la hija de Daniel Ortega le acusó de violación, ella dijo yo no lo voy a reconocer, yo voy a desmentir todo lo que ella ha dicho, pero cuando ganemos el poder vamos mitad y mitad. Entonces, para mí la que tiene el poder es ella (...)

sus miembros. El militante convencido fue desplazado por el oportunista político (Martí, 2010)⁵⁶⁰.

La referencia al caudillismo para explicar el surgimiento de fuertes liderazgos personalistas en el seno de los partidos políticos también está presente en el discurso de los entrevistados del bloque liberal. Como afirma el diputado Adolfo Martínez Cole: “(...) *el principio caudillesco que nos rige, que está bien metido dentro de nosotros y que está costando bastante liberarnos de él, los liderazgos aquí no se mantienen, no se sostienen por ideas, por planteamientos, por programas, por proyectos, ¿verdad?, sino que esos liderazgos no funcionan, funciona aquél que tiene una relación inmoral en el ejercicio del poder a una fuerza contraria, en este caso, por ejemplo, la fuerza del orteguismo (...)*”. La disfuncionalidad de los partidos afecta al conjunto del sistema político. Por ello, la regulación jurídica de las instituciones partidarias debe introducir garantías a su integridad y democracia interna (Valadés, 1998: 65; Orozco, 2003: 222). Una perspectiva que responsabiliza del liderazgo de Ortega a la propia sociedad nicaragüense, que no termina de desprenderse de los valores tradicionales de una cultura política autoritaria⁵⁶¹.

El mensaje político de Daniel Ortega contiene los elementos del populismo clásico, junto a particularidades ideológicas asociadas al ejercicio de la democracia directa a través de las organizaciones sociales que mantienen un vínculo orgánico con el partido. En este sentido, el gobierno del FSLN coincide con otros regímenes populistas de América Latina en algunos rasgos característicos, como la relación directa entre el líder y el pueblo mediante una estructura vertical del poder anclada en el Ejecutivo, la prioridad simbólica del discurso anti-oligárquico, el recurso al gobierno por decreto frente al debate legislativo, los altos niveles de apoyo popular e inclusión social de los sectores marginados, la introducción de nuevas fórmulas participativas, y el debilitamiento institucional de los mecanismos de contrapeso entre los distintos poderes del Estado (Gratius, 2007)⁵⁶².

La formación de Ortega como líder político en contextos que son ajenos a la tradición pluralista, desde la clandestinidad guerrillera al gobierno militar de los 80, pasando por el mensaje radical del nuevo socialismo del siglo XXI, limita en gran medida su actuación en el

⁵⁶⁰ Bajo esta percepción añade Sofía Montenegro: “(...) *hay un proceso de privatización del Frente Sandinista, y ese proceso de privatización hoy el Frente es exclusivamente Don Daniel Ortega y su señora, que manejan el Frente y el poder y todo lo demás como es que si fuera un bien personal (...) el propio partido ha sido destruido, pues, y desmantelado (...) de manera que ya lo que queda es una fuerza política completamente corrupta, que no tiene mecanismos de peso y contrapeso, y es de un estilo de dirección completamente personalizado, (...) esto comenzó mal y va a terminar mal, ese es mi pronóstico, y aquí la gente debió ponerle los rótulos de que iban a ser los futuros “Ceauescu” de Nicaragua*”.

⁵⁶¹ Como observa el demócrata-cristiano Luis Humberto Guzmán: “(...) *creo que ha habido una relativa buena circulación de las élites, pero el estilo y la manera, que, en mi opinión, confirma mi punto de que no es algo que radique en las personas, sino en la sociedad, que da facilidades para que esto ocurra*”. Así lo sostiene también Rafael Córdova del Partido Conservador: “(...) *“si hay guarasapos es porque hay agua”, o sea, no puede haber guarasapos si no hay agua, pues, porque las ranas ponen los huevos donde hay agua, eso lo trae a colación con lo que quiere decir, si hay dictadores y caudillos es porque los nicaragüenses los producimos, los preferimos (...)*”.

⁵⁶² Así lo expresa el periodista Carlos Fernando Chamorro: “(...) *Daniel Ortega tiene una retórica casi anarquista libertaria, es decir, yo lo conozco de toda la vida, pues, por lo menos, de toda la vida política, (...) y a mí me parece que es un hombre, esencialmente, con una visión de un poder centralizado, (...) de un poder que se ejerce por voluntad individual, no a través de ninguna institución, ni de ninguna ley, pero su discurso, precisamente, para conectar con la masa, es un discurso de un populismo tradicional, pero que casi presta a elementos de un discurso anarquista libertario, ¿por qué?, porque Ortega ¿qué es lo que dice?, el pueblo tiene el poder, que haga lo que quiera el pueblo, si el pueblo quiere quitar al Presidente que lo quite, si quiere quitar a los alcaldes que los quite, si quiere quitar a los diputados que los quite, el pueblo es que el que está en el poder, eso es pura mentira, es decir, él está ejerciendo el poder de esa forma (...)*”.

marco institucional del sistema democrático⁵⁶³. Una percepción que no queda lejos de considerar “la política como un instrumento de la voluntad de Dios⁵⁶⁴” (Pérez-Baltodano, 2007: 84).

El poder de Daniel Ortega después de acceder a la Presidencia de la República en 2007 se ha extendido al conjunto de las instituciones, como consecuencia del Pacto Ortega-Alemán que dio origen a las reformas constitucionales de 2000⁵⁶⁵. El efecto no ha sido otro que el de un gobierno minoritario con aspiraciones hegemónicas⁵⁶⁶. Como advierte el periodista Roger Guevara: “(...) los gobernantes en Nicaragua no han sabido ser incluyentes, no han sabido ser negociadores, han sabido, únicamente, ser representantes de su sector, de esa forma, Ortega se percibe no como presidente de la República, sino como presidente del sandinismo, y dentro del sandinismo el grupo que está alrededor de su poder, de su control, y no de todo el sandinismo, entonces, por eso yo creo que el sandinismo es una pirámide que está invertida, y que descansa sobre su vértice, y eso lo hace vulnerable, porque es un pequeño grupo el que determina, parcial, y si ese pequeño grupo, ese vértice se rompe, simplemente, todo el edificio se desmorona, porque no tiene construcción ideológica, sino que tiene verticalidad militar”.

Aunque la estructura organizativa del FSLN no vaya a desaparecer con el deterioro del liderazgo personal de Ortega. Ya que a través de la distribución de cuotas de representación institucional el FSLN mantiene su presencia intacta dentro de los poderes del Estado. Así, el partido es algo más que su líder al crearse un sistema de incentivos dentro de las instituciones, que tiene un funcionamiento estructural y condiciona el comportamiento de los actores⁵⁶⁷. Estos

⁵⁶³ Como añade Gabriel Álvarez: “(...) su formación, poca, por cierto, pero alguna, su experiencia guerrillera, sus alianzas estratégicas en los 80, su retórica, sus actuaciones actuales, todo te indica, además él lo dice, el mejor sistema es el de partido único, él dice que una sociedad como el ejemplo o el paradigma de una sociedad sana sea de partido único, entonces, además de que él nunca se creyó el cuento de la democracia occidental, si querés democracia capitalista, y, digamos, la democracia burguesa o liberal, es decir, además de un poco de autenticidad y de ingenuidad en su comportamiento hay un cierto elemento esotérico, mesiánico, ¿cómo decirte?, se cree como un iluminado, casi como una voluntad providencial, te puede parecer en el fondo, aunque no lo querrás demostrar, hasta cómico, pero así es, existe esa idea (...)”.

⁵⁶⁴ Los símbolos religiosos están presentes en cada anuncio publicitario que se emite a diario en los canales de televisión controlados por el Presidente Ortega. La primera dama Rosario Murillo dice incluso que el actual gobierno del líder sandinista es un milagro que Dios le ha hecho al pueblo nicaragüense.

⁵⁶⁵ Se observa la referencia cualitativa a la concentración de poder que representa actualmente la figura de Daniel Ortega como un grave riesgo para la evolución constitucional del régimen democrático en Nicaragua, como apunta Dora María Téllez: “(...) el poder sin límites te crea monstruos, no hay vuelta de hoja, no hay gente que haya tenido un poder sin límites, que no termine siendo un monstruo, y la ocasión política de Ortega no es ponerse límites, sino quitárselos, ¿verdad?”. O como observa Omar García: “(...) cuando ya el que gobierna no escucha se vuelve dictador, y eso es lo que, lamentablemente, pues, yo creo que las circunstancias actuales le sucede un poco a Ortega, lo que pasa es que busca mecanismos de cómo darle, por lo menos, formalidad jurídica (...)”.

⁵⁶⁶ Omar García hace una interesante reflexión sobre la evolución institucional reciente del FSLN hacia el régimen de “Partido-Estado” que inspiró el modelo político de los 80: “(...) no es porque todo el mundo le tenga temor y pavor a Ortega, es porque quienes ejercen de oposición no hacen las veces de oposición, porque no tiene desde que entró a gobernar una oposición política, a pesar de que llegó con un 38% del electorado, a pesar de que no tiene grandes respaldos populares por parte del electorado, pero controla casi todo, o sea, controla, desde el punto de vista del ejercicio de la política, sabe muy bien que no hay oposición, sabe muy bien como está de dispersa la oposición, gobierna en base a eso, y no le interesa mucho el ordenamiento jurídico, porque por mucho que el ordenamiento jurídico diga cosas distintas él sabe que tiene una estructura dentro de ese ordenamiento jurídico, que es la competente para resolver conflictos desde el punto de vista jurisdiccional, que le va a responder a sus peticiones y a sus demandas, entonces, al final, pues, se vuelve un control, prácticamente, en todo, y en esa confusión se ve el Estado-Partido (...)”.

⁵⁶⁷ Como afirma Carlos Fernando Chamorro: “(...) el Frente Sandinista seguirá siendo una realidad, independientemente de lo que le pase a Daniel Ortega, pues, y si (...) suponete (...) que pierde y que tiene una crisis y un fracaso, su partido político, el Frente Sandinista, seguirá teniendo una cuota de poder de un tercio de este país, y va a ser un factor fundamental, (...) aquí una realidad permanente, hay un partido político, que es el Frente, que está en una etapa de atrincheramiento, en este momento, y que va a perdurar, va a sobrevivir a Ortega, yo en

rasgos le aproximan al modelo de *partido cártel* conceptualizado por Katz y Mair (1995) si consideramos la independencia de su líder, la reducida capacidad de acción de su militancia de base, y el control creciente sobre los recursos públicos (Martí, 2010: 54-55).

Por tanto, el Frente Sandinista se ha consolidado como una estructura partidaria con un alto grado de institucionalización⁵⁶⁸, basado en la representación territorial de las unidades menores, el mantenimiento de la disciplina interna, y el esfuerzo organizativo de los militantes. Así lo expresa el diputado del FSLN José Figueroa: “(...) ¿qué hicimos a lo largo de estos dieciséis años?, primero, eso que te explicaba, o sea, trabajar en organizar nuestras fuerzas en todo el territorio nacional, y desde allí, desde esa fuerza empezar a estructurar el liderazgo en comarcas, en barrios, en ayuntamientos, en municipios, en departamentos, y en el país, o sea, el Frente es el único partido que tiene presencia en todos los municipios del país, en todos, sin excepción, tenemos nuestros consejos sandinistas nacionales, municipales, tenemos nuestras unidades de base en cada territorio, y ese es un elemento, el otro, que el Frente es un partido más disciplinado, producto, incluso, de su misma naturaleza, de sus mismos orígenes, de su misma historia, aquí muchos partidos de la oposición no tienen disciplina, y aquí hemos tenido disciplina y mística de trabajo, ¿verdad?, y con un concepto claro de la unidad para poder avanzar, porque eso fue clave en la lucha contra Somoza, fue clave para la victoria, ha sido clave para ganar las elecciones en un municipio, o en el país, o en sentido inverso, ha sido catastrófico cuando hemos estado divididos, como en 1996, la lucha del Frente tiene una claridad sobre la unidad y trabajamos todos los días en cumplirlo, en trabajarla, en fortalecerla, pues⁵⁶⁹(...)”.

El impulso de la Asamblea Nacional después de las reformas constitucionales de 1995, 2000 y 2005 incentivó la necesidad de obtener la cuota de representación necesaria para que los partidos pudiesen ejercer su peso en la formación de las mayorías calificadas dentro del órgano legislativo⁵⁷⁰.

eso discrepo de los que dicen de que el orteguismo, hay mucho oportunismo en el Frente Sandinista de reconocer de que al final de cuentas aunque no les caiga bien Ortega es el factor de unidad de todos, ahora, desaparecido él, no quiere decir, necesariamente, que se vaya a desmoronar, es un partido que tiene muchos incentivos para mantenerse unido”. Y señala a continuación el diputado del FSLN José Figueroa: “(...) el Frente ha logrado mantenerse cohesionado, a pesar de que estuvo dividido, después de los 90, cuando se creó el MRS, y que de treinta y ocho diputados que teníamos se fueron treinta con el MRS, en ese entonces, con Sergio Ramírez, se partió la bancada en dos pedazos, en esa ocasión llegamos a la elecciones del 96 divididos”.

⁵⁶⁸ Así lo expresa Rafael Córdova del Partido Conservador en relación al FSLN: “(...) era un partido con una mayor agilidad, fortaleza, cohesión, pequeño, pero muy fuerte, y con bastantes recursos (...)”.

⁵⁶⁹ La primera orientación del FSLN tras la pérdida del poder político en 1990 no se dirigió tanto hacia el control de las instituciones, como hacia el fortalecimiento de la estructura partidaria en el conjunto del territorio nacional, entendiendo que el partido es el único instrumento para alcanzar el poder por la vía de las urnas en un régimen de competencia pluralista. Como añade el diputado sandinista José Figueroa: “(...) aquí hay un trabajo de hormiga todos estos años, de la militancia del Frente Sandinista, de la dirigencia del Frente Sandinista, en todos los territorios, y esa preeminencia en la población es lo que le ha dado la fuerza suficiente al Frente y a la dirigencia nacional del Frente (...)”.

⁵⁷⁰ El FSLN es un actor político con una extraordinaria capacidad de veto en las decisiones de un Poder Legislativo dotado de amplias funciones constitucionales. En esta línea de argumentación, concluye José Antonio Alvarado del PLC: “(...) se establece que tiene que hacerse por mayoría calificada, que son las dos terceras partes, entonces, quiera o no quiera cualquier partido en el poder, o en la oposición, sus decisiones en la Asamblea tienen que ser con los partidos que representan mayoría, por ejemplo, ahorita ALN, el movimiento “Vamos con Eduardo”, el MRS, y el Frente juntos hacen sesenta votos, el Frente y el PLC juntos hacen sesenta votos, los movimientos, todos, y partidos, sin el Frente no hacen los sesenta votos, entonces, el Frente tiene que estar en todas las decisiones para los nombramientos, ¿va el Frente a prestar sus votos en una decisión que no le conviene?, jamás, seamos prácticos, seamos realistas, jamás lo va a hacer (...)”. Como añade el diputado Figueroa: “(...) lo que tiene que hacer es trabajar duro, reponer fuerzas como partido, tener suficientes representantes en la Asamblea Nacional sacados de las elecciones, y luego desarrollar la suficiente capacidad de trabajo, todo eso no se logra por tu bonita

Por otra parte, las dificultades de la oposición anti-sandinista para generar un bloque unido y dotado de estabilidad, que, inicialmente, tuvo su expresión en el PLC hasta la división del liberalismo en 2002, han contribuido al éxito del Frente Sandinista en el nuevo marco institucional del juego competitivo⁵⁷¹.

Dentro del bloque sandinista, otras formaciones partidarias próximas a la socialdemocracia, como MRS, que integró originalmente a los mejores representantes del sandinismo revolucionario por su adaptación a las reglas de la democracia representativa, aún no tienen un eco mayoritario entre los votantes nicaragüenses de izquierda⁵⁷². El mensaje político de MRS ha tenido un impacto menor debido a la relativa indefinición ideológica que trasciende el tradicional eje izquierda-derecha para ubicarse de modo exclusivo en la crítica al pacto FSLN-PLC y hacer uso de un discurso tecnocrático (Martí, 2008: 94)⁵⁷³.

5.3.2. EL PUEBLO PRESIDENTE:

Los instrumentos de participación ciudadana inspirados en la democracia directa han sido una de las claves del mensaje político del FSLN, que no está falto de contradicciones internas, como se verá al examinar las unidades de texto cualitativas referidas a los CPC⁵⁷⁴. El argumento central es el de colocar al ciudadano en el centro de la política, en la expresión del diputado sandinista Edwin Castro: “(...) *lo que queremos es devolverle derechos a los ciudadanos, esa es la lógica de la reforma*”.

cara, ¿verdad?, sino con trabajo político de años, de esfuerzo, de disciplina, de mística, de participar en las elecciones, de competir en las elecciones, de hacer su programa, entonces, eso es así, o sea, estos partidos grandes han logrado esos espacios porque se los han ganado trabajando”.

⁵⁷¹ Como observa Omar García: “(...) *una oposición que no sabe ni como se llama, que no logra encontrarse, por así decirlo, o que no logra entender el papel de oposición, si hay algo muy positivo en el Frente Sandinista durante los años en que no estuvo ejerciendo el poder es que creo yo que fue muy rentable como oposición, creo yo que eso le permitió cohesionarse bastante como oposición, señalando los puntos o los errores que estaban cometiendo los gobiernos de turno desde la oposición*”.

⁵⁷² La descripción cualitativa de la purga interna de los disidentes ideológicos del proyecto “orteguista” desde la primera crisis de 1994 concluye con una visión pesimista sobre el deterioro del partido, que ha abandonado los principios originarios de su formación política para orientar su acción a la obtención del poder a cualquier precio. Como señala Sofía Montenegro: “(...) *realmente, ahorita sólo queda lo peor, yo creo que la escoria del Frente es lo que queda. Entonces, ese grupo ya estaba preparado, sin ninguna cortapisa ni escrúpulos ni nada, era el poder por el poder mismo, y retorno al poder (...)*”.

⁵⁷³ Como señala el diputado Víctor Hugo Tinoco: “(...) *nosotros nos consideramos una corriente sandinista democrática, y consideramos al orteguismo un sandinismo autoritario, inclusive, en nuestras posiciones está la mayor parte de los dirigentes históricos de la revolución, están de nuestro lado, del lado democrático, no están del lado autoritario de Ortega, entonces, la verdad es que aquí una buena parte de la lucha es entre el sandinismo histórico, ¿verdad?, que tiene importancia en la reivindicación democrática y de las libertades ciudadanas, enfrentado al orteguismo como corriente autoritaria, pues, articulada alrededor del liderazgo de Ortega*”. “El surgimiento de Ortega como líder sin rival del FSLN completó la concentración de poder en sus manos que había empezado en 1985. Este poder fue visible en los pactos que hizo con Antonio Lacayo. También se demostró en cómo sacó del partido a Sergio Ramírez y (...) la forma en que aplastó a otros candidatos para ganar el nombramiento presidencial sandinista. Por el año de 1996, él había asumido el papel de personaje de un jefe político que conduce la maquinaria de un partido fuerte” (Close, 2005: 124).

⁵⁷⁴ En este orden, afirma el diputado del Frente Sandinista Edwin Castro: “(...) *ya en el 2001 inclusive un magistrado actual de la Corte Suprema de origen liberal, escribió un libro que se llama “La democracia representativa y la democracia semi-directa”, es decir, diciendo, que ya la democracia representativa pura en el mundo, ya no en Nicaragua, está perdiendo fortaleza, que ya los pueblos exigen una mayor participación, entonces, cuando se incorpora en nuestra Constitución, ya como derechos fundamentales, el plesbicio o referéndum, de modo, que la soberanía radique en el pueblo, quien ejerce el poder político a través de sus representantes, y en forma directa a través del plesbicio o referéndum u otras formas organizativas (...)*”.

El conflicto entre los modelos de democracia directa y democracia representativa desaparece del discurso del Frente Sandinista al definir la institución de los CPC o el referéndum revocatorio como un “complemento” del mecanismo electoral, que sirve a la elección popular de los representantes en los distintos órganos de gobierno a nivel nacional, departamental y municipal. Así, concluye el diputado Castro al referirse al concepto de “Pueblo-Presidente”: “(...) *lo que actualmente está planteando el gobierno de Daniel Ortega es institucionalizar, ya terminar este proceso, de una semi-parlamentarización, llamémosla de alguna manera, pero que va a venir fortaleciendo la participación de la gente, o sea, una democracia más participativa, una democracia más directa, donde el pueblo pensado como ciudadano, dueño del poder, porque todos decimos que la soberanía radica en el pueblo, pero a la hora en que ese pueblo quiere ejercer su poder, le decimos no, lo ejercemos nosotros los representantes*⁵⁷⁵ (...)”.

El sentido de las reformas constitucionales que desde 1990 han tratado de atenuar los excesos del hiper-presidencialismo del texto original de 1987, confiriendo un mayor peso al órgano parlamentario, se adecua a la línea argumental del diputado Castro al afirmar no sólo que no hay incompatibilidad entre las fórmulas participativas de la democracia directa y el procedimiento de elección de las élites por sufragio universal, sino que el sistema parlamentario es más compatible con los principios de la democracia directa que el sistema presidencial, aunque el discurso no aclara bien el por qué de esta afirmación, añadiendo mayor incoherencia a esta síntesis de modelos institucionales⁵⁷⁶.

Frente a la acusación de querer hacer una reforma constitucional dirigida a consolidar a Ortega en la presidencia, el diputado Castro asegura que el actual Ejecutivo no se suma a la tradición nicaragüense de revisar la Constitución para dar mayor continuidad al ejercicio del poder presidencial, sino para ampliar las facultades de decisión del órgano legislativo, que representa a la soberanía popular y a los ciudadanos de Nicaragua mediante instrumentos de participación directa como los CPC⁵⁷⁷. Sin embargo, la contradicción subsiste, por un lado, entre

⁵⁷⁵ Esta misma observación está presente en el discurso del diputado José Figueroa, que insiste en la conveniencia de diseñar un cauce institucional del proceso político más próximo al modelo de democracia directa: “(...) *¿por qué no somos partidarios de un esquema que va más allá del esquema representativo de la democracia y nos apuntamos más por un esquema más participativo de una democracia directa, verdad? (...)*”. El eje primordial de la actuación ciudadana corresponde a las políticas públicas, especialmente, en lo que respecta a las decisiones sobre la elaboración del presupuesto, integrando las diferentes partidas del gasto público, como señala Edwin Castro: “(...) *que ese pueblo tenga canales institucionales de participación propia en la definición de políticas nacionales, en la definición de políticas locales, ya sean regionales o municipales, en la determinación del uso del presupuesto, de normas indicativas de salubridad pública (...)*”.

⁵⁷⁶ Y continúa en su discurso el diputado Castro: “(...) *no es, como algunos lo quieren presentar, un mensaje o un “raqueteo” entre la democracia participativa y la democracia directa, no, es un complemento de ambos, es decir, no es en contra de la institucionalidad, pero esa institucionalidad debe ser fortalecida por una participación de la gente, efectivamente, que tome decisiones, que los representantes no vengamos cuando nos de la gana, sino que el pueblo tenga esos instrumentos, y lo que aquí es lo que hemos llamado aquí en Nicaragua, devolver ciudadanía, devolver derechos ciudadanos, lo que llamamos el “poder ciudadano”, entonces, esa sería por donde queremos hacer la reforma. Eso, obviamente, en un régimen parlamentario menos presidencial, que permite con mayor facilidad esa interacción entre la participación de la gente y la institucionalidad, aquí no se quiere quitar los poderes a los alcaldes, pero se quiere que los alcaldes gobiernen el municipio con la gente, con la decisión de la gente*”.

⁵⁷⁷ Así, añade Edwin Castro: “(...) *el Ejecutivo no quiere perder poderes, esta es la primera vez que un Ejecutivo dice: “no me importa perder poder”, trasladémoselo a la Asamblea, y trasladémoselo al pueblo, entonces, yo creo que hay que aprovechar eso, lo que pasa es que hay grupos de la derecha, que está muy arraigado en ellos la democracia representativa, y tienen miedo a que el pueblo decida. Si coges el argumento de algunos políticos: “quieren poner al pueblo por encima de los alcaldes”, pero si el pueblo está por encima de los alcaldes, lo que pasa es que para ellos, formalmente, el alcalde es la autoridad, es el tótem, es el “huistatara” del lugar, y no es el pueblo, entonces, aquí lo que estamos es dándole vuelta a la realidad, y esa es la verdadera democracia, lo otro no es democracia, (...) son reyezuelos entre elección y elección*”.

el mensaje que defiende el FSLN⁵⁷⁸ como expresión de la dimensión social y económica⁵⁷⁹ que tiene el modelo de democracia popular en las fuentes ideológicas del sandinismo; y, por otro, la concentración vertical del poder en el titular del Ejecutivo, Daniel Ortega, que también es el líder del partido.

Por tanto, el esfuerzo del actual presidente Ortega de institucionalizar la figura de los CPC responde al modelo revolucionario de hacer coincidir las estructuras públicas del Estado con la del propio partido en el gobierno. Como destaca el periodista Carlos Fernando Chamorro, haciendo una exposición crítica de las paradojas del discurso del FSLN sobre el modelo ideal de democracia directa: “(...) él aprueba esa reforma, Ortega la apoya, y dice: “no, esto es muy poco para mí, yo creo en la democracia directa, la democracia directa es el poder total para el pueblo”, ese es su discurso, eso es una cosa completamente retórica, efectivamente, llega al poder y hace todo lo contrario, pero, igual sigue diciendo que lo que está haciendo es dándole más poder al pueblo, o sea, éste es el régimen más concentrador de poder, más centralizador⁵⁸⁰, y eso lo están padeciendo los municipios, es decir, Ortega ha significado una regresión de todos los avances de los gobiernos neoliberales satanizados en materia de descentralización del Estado, pero él sigue diciendo que le está dando poder al pueblo, pero no es cierto, o sea, hay que documentar las cosas tal y como son”.

Los CPC son el resultado de la decisión por decreto del presidente Ortega en su propósito de articular una red jerarquizada de entidades participativas en todo el territorio nacional vinculadas al Poder Ejecutivo⁵⁸¹. El nuevo conflicto entre los órganos Ejecutivo y Legislativo en 2007 fue

⁵⁷⁸ Como indica el Magistrado del CSE René Herrera en su discurso sobre la raíz populista del mensaje del FSLN acerca de la democracia directa: “(...) el Frente tenía una cierta vocación típica de los populismos de la América Latina de los años pasados, ¿verdad?, que es que el pueblo delibere en la calle, y, de alguna manera, los diputados de la Asamblea estarían respondiendo más a esa lógica de participación, y que se reducía más a ser el “pueblo Presidente”, como dice el eslogan de los sandinistas (...)”

⁵⁷⁹ El diputado del FSLN Edwin Castro resalta las políticas públicas en materia social, desarrolladas por el actual gobierno sandinista, como expresión de su compromiso con la democracia: “(...) le hemos devuelto la salud gratuita a la gente, le hemos devuelto la educación gratuita a la gente, primaria y secundaria, y además hemos creado la educación informal, tenemos casi un millón de jóvenes estudiando la educación informal fuera de aulas, educación de adultos, educación en alfabetización, entonces, creemos que esa devolución de derechos, además de la participación de la gente, ahorita, inauguramos una campaña que es que en cada municipio los alcaldes consulten con la gente el presupuesto municipal, entonces, ya la gente está decidiendo en qué va a gastar la plata, eso es devolver derechos, eso es devolver democracia”.

⁵⁸⁰ Esta referencia al control personalizado de los CPC bajo la dirección de la esposa del presidente Ortega, Rosario Murillo está presente en el discurso del constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) el propio estilo de gestión administrativa del Estado, pues, de la Administración Pública es muy ineficiente, es muy inoperante, es excesivamente burocrático, y muy, digamos, poco capaz de satisfacer las necesidades y las demandas de los ciudadanos, se ve desde los ejemplos más pequeños hasta gestiones más importantes, pero eso no es un problema sólo de gestión cotidiana, ni estratégica, el problema es conceptual, es un problema de centralización de todos los hilos, manejos, y los ministros no pueden hacer nada, pues, si la Chayo no le dice donde puede ir su Vice-ministro a no sé donde, a otro país, o sea, cosas ridículas, absurdas, pero que afectan (...)”.

⁵⁸¹ Como afirma el diputado del FSLN José Figueroa: “(...) en el año 2007, cuando asume este gobierno, basado en el artículo dos de la Constitución, que es la soberanía popular, ¿verdad?, el nuevo gobierno que preside Daniel Ortega, (...) emite un decreto, donde como el gobierno quiere ser diferente con relación al gobierno anterior, un enfoque donde se enfatiza la participación directa de la gente en la toma de decisiones en la gestión pública (...), o en la gestión estatal, y conforma lo que son los Consejos del Poder Ciudadano en el territorio, en los municipios, en los departamentos del país, ¿verdad?, entonces, en la Asamblea Nacional hay una reacción de los diputados de la oposición, que dicen que, bueno, que eso no lo puede hacer el Ejecutivo, que eso es facultad del Legislativo, y que el artículo dos no le permite eso, y el Presidente dice: “hombre, yo el presidente del gobierno quiero hacer participar a la gente, me parece que este esquema participativo, que va más allá del esquema tradicional me puede permitir a mí gobernar mejor tomando en cuenta los criterios de la gente, etc., etc.”, y entonces, viene la Asamblea Nacional, cuando se iban a discutir varias reformas a la Ley de Organización del

consecuencia de la aprobación de los CPC, ya que éstos no habían sido creados por una ley elaborada en la Asamblea Nacional, y, a juicio de los diputados de la oposición, se trataba a todas luces de un mecanismo de control clientelar del Frente Sandinista sobre las organizaciones civiles⁵⁸².

El presidente Ortega tuvo que recurrir a la Corte Suprema de Justicia⁵⁸³ para resolver el enfrentamiento entre el Ejecutivo y la Asamblea Nacional motivado por la negativa de los diputados a aceptar la financiación pública de unas estructuras consideradas parte del FSLN, no de la Administración del Estado, y la subordinación del modelo de participación ciudadana al órgano de la presidencia, concentrando de nuevo el poder en manos del Ejecutivo⁵⁸⁴. Esta definición de los CPC como instituciones paralelas dentro del sistema político nicaragüense es otra de las expresiones recurrentes de los entrevistados⁵⁸⁵.

El artículo 2 de la Constitución establece que: *“la soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación. El poder político lo ejerce el pueblo, por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación. También podrá ejercerlo de manera directa por medio del referéndum y del plebiscito y otros procedimientos que establezcan la presente Constitución y las leyes”*. Resulta paradójico que este precepto constitucional haya servido de base jurídica a la Corte Suprema para elaborar el razonamiento judicial de la sentencia que autoriza la legalidad de los CPC, y su conformidad con el orden constitucional vigente. Si se revisa el argumento de la sentencia, se comprueba que la referencia al derecho de participación ciudadana no admite discusión jurídica alguna por cuanto es un derecho fundamental. Sin embargo, el fallo de la Corte respaldó la iniciativa del gobierno sandinista de crear un modelo organizativo de participación, cuya lógica centralizadora entraba en conflicto con la administración del Estado en los niveles departamental y municipal, además de añadir mayor

Poder Ejecutivo, la parte esta que se refiere a la formación de los Consejos del Poder Ciudadano la rechazan, ¿verdad?, no lo aprueban (...)”.

⁵⁸² Así lo describe el investigador Félix Madariaga: *“(...) eran organizados por el partido, esos esquemas, por muy románticos que sean, y que mucha gente diga que son procesos de democracia directa, rompen el consenso, y los CPC son un ejemplo clarísimo, porque si son estructuras abiertamente partidarias me parece que calzan, enteramente, dentro del derecho del partido de organizar sus propias estructuras con sus propios recursos y con sus propios medios (...)*”.

⁵⁸³ La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró legales los CPC creados por los decretos presidenciales 112-2007 y 113-2007, mediante la sentencia del 5 de diciembre de 2007 en una reunión integrada solo por los seis magistrados de tendencia sandinista, tres de ellos sin pertenecer a la Sala Constitucional, y sin convocar a los magistrados de tendencia liberal ni a los correspondientes magistrados suplentes.

⁵⁸⁴ Como advierte la investigadora del Centro de Derechos Constitucionales Azahalea Solís: *“sí, eso es parte de lo que se está viviendo ahora, por supuesto, un proceso de re-centralización del Estado total, o sea, el concepto más amplio de Estado, con una re-centralización absoluta, pues, había un sistema de participación ciudadana, que quedó allí en papel en el año 2006, fue de las últimas cosas que hizo el gobierno de Bolaños, está totalmente, absolutamente, desaparecido sin haber cambiado la ley, todo el sistema está montado sobre la ley existente, las leyes están ahí, pero el sistema, el Estado es paralelo, es otro”*. Este mismo argumento está presente en el discurso de Violeta Granera del “Movimiento por Nicaragua”: *“(...) el problema no es que existan los CPC, que eso es constitucional, si son partidarios, pues, no hay problema, el problema con los CPC es que el gobierno decidió que iban a ser los únicos interlocutores del Estado, como de hecho ha sido, eso es lo inconstitucional, se ha venido debilitando en algunos lugares más y en otros menos, porque ha echado raíces en algunos municipios, y aún alcaldes que son sandinistas han decidido defender los comités de desarrollo municipales, esto es muy dispar, ¿verdad? (...)*”.

⁵⁸⁵ La ex-presidenta del CSE Rosa Marina Zelaya evalúa las contradicciones de los llamados Consejos del Poder Ciudadano ideados por el actual gobierno de Daniel Ortega: *“(...) la creación de los CPC, que, políticamente, es una estructura paralela y, jurídicamente, no cabe, y menos al estar subvencionado por el Estado (...)*”.

confusión al esquema ya trazado por la Ley No. 475 de Participación Ciudadana⁵⁸⁶ creada bajo la presidencia de Bolaños en 2003⁵⁸⁷.

Por otra parte, la discusión jurídica sobre los CPC no tiene sólo una dimensión formal, sino también material, es decir, vinculada al contenido de un decreto presidencial que no especifica cuál es la función de estos Consejos del Poder Ciudadano, y a causa de esta indefinición no tienen una ubicación clara en la estructura político-administrativa del Estado⁵⁸⁸.

Otro aspecto de interés sobre la creación de los CPC corresponde a la reforma de la Ley No. 290 de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo⁵⁸⁹, que permite al presidente Ortega decretar la aparición de nuevos órganos administrativos como las secretarías o ministerios para desarrollar las actividades de su mandato presidencial. El punto polémico está en si el presidente puede decretar bajo el amparo de esta ley cualquier institución que sirva a un propósito diferenciado de la tarea de ejercer las funciones de gobierno, como es el caso de los Consejos del Poder Ciudadano⁵⁹⁰. Este vínculo directo de los CPC con el órgano de la presidencia constituye el principal argumento del discurso crítico respecto de la creación de estas entidades que sirven de cauce institucional a la participación de la sociedad civil, desactivando los mecanismos introducidos por la Ley No. 475 de Participación Ciudadana de 2003, y generando una relación de dependencia con el gobierno central, si tenemos en cuenta la

⁵⁸⁶ La Ley No. 475 de Participación Ciudadana fue aprobada el 22 de octubre de 2003 y publicada en *La Gaceta* N° 241 del 19 de diciembre del 2003.

⁵⁸⁷ Como sostiene Omar García: “(...) la sentencia de los CPC (...) tiene varios elementos, lo que pasa es que a la hora de entrarle a la discusión no se analizan bien cada uno de esos elementos, porque toda la fundamentación que utiliza la Corte para el tema de participación es bastante interesante, pero es una fundamentación adecuada al interés que se quiere sacar de ese caso en concreto, entonces, uno lee, sí, muy bien, muy bonito, muy interesante, claro, este es el respaldo desde el punto de vista doctrinario, desde la lógica de por qué alguien debe participar, y por qué existe la participación ciudadana, eso muy bien, pero aplicado al contexto no tiene mucho sentido, (...) pero se utiliza como para darle sustento a lo que querés concluir o a lo que querés llegar (...)”. Esta misma percepción está presente en el discurso de Mauricio Zúñiga, director de IPADE, que ve el surgimiento de los CPC como expresión del voluntarismo político del presidente Ortega, que decreta su creación aún bajo la amenaza de inconstitucionalidad: “(...) para ellos cualquier tipo de actividad está orientada y coordinada por su estrategia ideológica y sus mecanismos de poder, que es el poder ciudadano que han creado, que yo creo que, a fin de cuentas, los CPC y el poder ciudadano estaban dirigidos con una lógica positiva al inicio, pero fue muy mal vendido, porque se impuso, ¿verdad?, con roces abiertos con la Constitución y la ley (...)”.

⁵⁸⁸ Así lo afirma Omar García: “(...) ese es un decreto curioso, el decreto ejecutivo, en el sentido de que deja a un reglamento interno el establecimiento de las funciones de los consejos del Gabinete del Poder Ciudadano, o sea, ni siquiera se atreve, por así decirlo, qué van a hacer esos gabinetes y esos Consejos del Poder Ciudadano, en la actualidad no sabemos qué hacen, porque no tienen funciones establecidas, porque el decreto creador dejó a un reglamento interno que estableciera las funciones, y, por lo tanto, eso te genera, lógicamente, ¿qué son éstos?, son estructuras del Estado que colaboran con el Ejecutivo en esta materia, pero son estructuras del Ejecutivo, o sea, por tanto, forman parte del Estado nicaragüense, o son estructuras paralelas disfrazadas de una determinada cuestión que colaboran, pero que todavía no tienen claro qué funciones van a realizar, pero que allá andan detrás de lo que hace el Ejecutivo o ahí andan buscando el apoyo del Ejecutivo, en fin, te genera una serie de dudas sobre qué es lo que son (...)”.

⁵⁸⁹ Como aclara el constitucionalista Omar García: “(...) la primera reforma que él hace a la Ley de Organización y Competencia es para posibilitar, establecer las secretarías, que él pudiese hacer, eso no es ningún problema, está dentro de cómo se va a organizar el Ejecutivo, como va a establecerse el Ejecutivo, no hay ningún problema, yo puedo tener mil secretarías, pero son secretarías que responden ¿a quién?, al Ejecutivo, porque están dentro de la Administración Pública (...)”.

⁵⁹⁰ Así lo expresa Omar García en su discurso: “(...) lo que no puedo hacer es bajo la figura de secretaría crear cualquier cosa, que luego va a ser una estructura que supuestamente se va a dedicar a la participación ciudadana, que tiene unas características específicas, como es la voluntariedad, la pluralidad, la autonomía e independencia, y después, esa estructura que yo he creado, la he creado ¿cómo?, la he creado dentro de mis competencias, por tanto, yo estoy creando una estructura que está dentro (...) de la misma Administración Pública”.

subordinación administrativa de los CPC municipales y departamentales al Gabinete del Poder Ciudadano que dirige la esposa del presidente Rosario Murillo⁵⁹¹.

El conflicto entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo se saldó a favor del primero, quedando el órgano parlamentario obligado por la sentencia de la Corte Suprema a aceptar que el presidente de la República, amparado en la Ley No. 290, pudiese crear los CPC como entidades administrativas⁵⁹², aunque no fuesen a recibir fondos públicos⁵⁹³. Como concluye Omar García: “(...) *el constituyente le está diciendo: “usted, legislador, regule esa cuestión, y sea usted nada más”, que es un poco la lógica de la reserva de ley, “nadie más se puede meter en esto, usted es el que va a regular esta cuestión”, pero ¿qué ha sucedido en la práctica nicaragüense?, el Ejecutivo se metió a regular esa materia, y el Legislativo no ha tenido la suficiente capacidad para decirle que no (...)*”.

En síntesis, observamos como el discurso sobre la creación de los CPC tiene tres ejes interpretativos: en primer lugar, su naturaleza clientelar⁵⁹⁴ por la generación de un vínculo de lealtad política en los sectores de la sociedad civil organizados mediante los CPC; en segundo lugar, su carácter partidario, dada la adscripción ideológica de los CPC al FSLN; y, por último, su lógica centralizadora, debido a la subordinación administrativa de los gobiernos locales al Estado central a causa de la dependencia jerárquica de los CPC locales y departamentales respecto del Gabinete del Poder Ciudadano agregado institucionalmente a la presidencia de la República⁵⁹⁵. Aunque la percepción sandinista de fomentar la participación de los ciudadanos bajo una nueva forma de democracia directa, que es en lo que consisten los CPC para el FSLN, según la expresión del diputado Edwin Castro: “(...) *es algo que también se tiene que ir*

⁵⁹¹ Como destaca Sofia Montenegro: “(...) *estructuras paralelas como los CPC, que sustituyeron a todo el sistema de participación ciudadana que había tomado, prácticamente, dos décadas construir, ¿verdad?, lo han desmantelado completamente, han subordinado las alcaldías a estos Consejos del Poder Ciudadano, que nadie ha electo, y, entonces, obligó la Primera Dama, que también toma decisiones, es decir, la mujer de Daniel, la esposa del Presidente no juega ningún papel, ¿verdad?, según la Constitución de la República, eso no es un cargo, ¿verdad?, y, sin embargo, ella está construyendo su propia fuerza, su estructura paralela, incluso paralela al propio partido, porque, como tienen oposición adentro de lo que llaman el viejo Frente, que todavía está ahí con el orteguismo, y que ella lo que ha venido haciendo es construir estos CPC, como una manera de vaciar al Frente la estructura antigua del partido, y fidelizarla con ella, entonces, sí podés ver que todos los controles por todos lados están en manos de ella (...), y encima de eso ha habido un proceso de recentralización y reconcentración del poder, entonces, aquí no se mueve nada, ¿verdad?*”. Esta misma observación la tiene la directora del Centro de Derechos Constitucionales Ada Esperanza Silva: “(...) *pero ahora la sociedad civil son los CPC y los organismos del Poder Ciudadano, y entonces la Rosario Murillo da las líneas para lo que hace todo el mundo, y fuera de eso ya no hay sociedad civil*”.

⁵⁹² Como indica Gabriel Álvarez: “(...) *los CPC son legales, son estructuras, nacieron ilegalmente, pero luego se acotaron, y hubo críticas, y aprobaron unas reformas a la Ley 290, que creó la posibilidad de que el Presidente creara estos consejos por medio de decretos (...)*”.

⁵⁹³ En esta línea, Omar García interpreta la sentencia salomónica de la Corte Suprema sobre los CPC, como una decisión judicial inspirada por la lógica de la reserva de ley: “(...) *de alguna manera, implícitamente, el mismo legislador le está diciendo: “sí, pudiste hacer, lo que tenía que haber hecho es que usted no podía crear esa estructura, y, por tanto, yo reafirmar mi reserva de ley que tengo en esa materia”, lo que pasa es que no lo hizo, dijo: “no, usted no se puede, usted sí puede organizar todo eso, pero esa gente que está ahí no va a recibir fondos públicos” (...)*”.

⁵⁹⁴ Así, concluye el diputado del PLC Francisco Aguirre: “(...) *tienen los recursos financieros que no tienen los demócratas, porque tiene cierta estructura que ha ido creando a través de un mecanismo que se llaman los CPC, no sé si ya los conocés o no, y con eso, él pretende obtener una mayoría de votos (...)*”.

⁵⁹⁵ La voluntad de crear los CPC con el objetivo de articular territorialmente una red de apoyo clientelar al partido dirigido desde la cúspide del poder presidencial, como observa el sociólogo Manuel Ortega Hegg: “(...) *lo que tenemos, en este momento, es un proceso nuevamente de concentración del poder en el centro, y hay un documento del gobierno que habla de la descentralización del Estado, pero cuando uno analiza qué es descentralización del Estado en este documento se da cuenta que no hay más que el trasladar recursos clientelares no a los gobiernos locales, sino a los grupos del partido, que se llaman CPC, organizados en el territorio (...)*”

*aprendiendo, porque no es fácil que durante un siglo y medio a la gente se le ha dicho que su democracia significa votar y después irse a su casa, (...) ahora se le dice, no, tú eres el dueño del poder, ejércelo, hay que también enseñarle a la gente a ejercer el poder en los Consejos del Poder Ciudadano*⁵⁹⁶.

5.3.3. LA LEY N° 610 DEL 19 DE ENERO DE 2007:

La coyunturalidad de las reformas de 2005 tuvo su primera manifestación en la Ley No. 610 del 19 de enero de 2007⁵⁹⁷, que prorrogaba hasta el 20 de enero de 2008 su entrada en vigor. Aún con la plena vigencia de los instrumentos de control parlamentario, como la obligada ratificación de los ministros, embajadores y altos representantes de los poderes públicos por los diputados de la Asamblea Nacional, el presidente Ortega no ha cumplido con los nuevos preceptos constitucionales⁵⁹⁸. Tras su toma de posesión en enero de 2007, la bancada del FSLN sumada a los votos de ALN logró aprobar la Ley No. 610 para retrasar un año más la entrada en vigor de las reformas constitucionales de 2005, y poder nombrar al nuevo gobierno bajo el limbo jurídico de la suspensión otorgada por la ampliación de la vigencia de la Ley Marco No. 558⁵⁹⁹.

⁵⁹⁶ El investigador Orlando López subraya la dimensión externa de la influencia institucional ejercida por el modelo chavista sobre el actual gobierno de Daniel Ortega: “(...) vamos a ser como en Venezuela, el Ministro del Poder Popular, el Ministro del Poder Popular de Economía, entonces, todos los CPC que son más allegados, los fieles, los incondicionales o los más sumisos a Daniel Ortega van a llegar a gobernar, a controlar el país, porque va a ser una fuerza, él lo dijo hace poco”.

⁵⁹⁷ En relación a la Ley No. 610 observa el Magistrado Escobar Fornos: “(...) ya esa se venció, y ese es otro adefesio jurídico. Pero él ya no tiene ninguna suspensión de nada, (...) ya hace tiempo que se venció eso, y ya tiene que ratificar, él está con una parte de su gobierno nombrada de forma ilegal”.

⁵⁹⁸ Como señala el Magistrado de la Corte Suprema Iván Escobar Fornos: “(...) cuando llega al poder, esto de que hay que mandar a los ministros a que los ratificaran, a los diplomáticos, o a los presidentes de entes autónomos, los funcionarios más importantes de la República tenían que pasar por esa ratificación, pues no ha mandado a nadie. Entonces, están haciendo ellos un gran escándalo en la Asamblea Nacional de que no han mandado a nadie, porque ha cambiado a varios, entonces ahora los ministros, por supuesto, están felices, los ministros que fueron nombrados antes de que entrara en vigencia esa reforma, entonces ellos están felices porque no cambian a nadie, es que a los que cambian los cambian ilegalmente”. Al inicio de su mandato en 2007 el presidente Ortega eligió a los miembros de su gabinete sin incluir a ninguna personalidad relevante de los cuadros del FSLN en su etapa revolucionaria, ni tampoco a figuras destacadas del sandinismo durante el período de oposición democrática de los 90. Esta prioridad de la lealtad de los nuevos ministros al presidente saliente acentuaba su bajo perfil político, con la excepción del Cardenal Obando y Bravo designado presidente de la “Comisión Interinstitucional para el apoyo de la verificación, reconciliación, paz y justicia” con rango ministerial” (Close y Martí, 2008: 27).

⁵⁹⁹ Como describe el periodista Eduardo Enríquez: “(...) el señor Ortega llega al poder y lo primero que dice es que va a respetar la reforma constitucional, sin embargo, se las arregla para llegar a un acuerdo, a un pequeño pacto con lo que antes era ALN, la segunda fuerza, representada por Eduardo Montealegre, en el cual acuerdan (...) que la Ley Marco, que mantenía congelada esa reforma, se iba a prorrogar un año más, pero bueno, después del año, Montealegre se da cuenta, y su facción se da cuenta que no le representa ningún beneficio lo que han hecho, y retiran ese apoyo, y ya el gobierno no puede seguir con esa suspensión de la Constitución, lo cual es totalmente absurdo, (...) que una ley menor suspenda una ley superior, pero esas son las cosas que se hacen acá, y al segundo año le retiran ese apoyo, y el gobierno dice: “bueno, entra en vigencia la reforma constitucional del 2005”, ¿y qué hacen ante eso?, simplemente, ignorarla, no la obedecen, totalmente, ellos tienen que enviar nombramientos de ministros a la Asamblea Nacional para ser ratificados, simplemente, no lo hacen, los ponen y se acabó, ellos tienen que enviar nombramientos de embajadores, (...) para darle dos ejemplos, simplemente, no lo hacen, los ponen y se acabó, y no hay poder en este país que los pueda detener en ese sentido (...)”. El presidente Ortega nombró a los ministros de Estado en 2007, asegurándose de que la entrada en vigor de las reformas constitucionales al año siguiente le permitiera sustraerse de su efecto jurídico durante el nuevo mandato presidencial. Como sostiene el constitucionalista Cairo Manuel López en relación a la finalidad de la Ley No. 610: “(...) su entrada en vigencia posterior para darle el tiempo suficiente a Ortega para que integrara un gabinete sin necesidad de consultar a la Asamblea Nacional, de que le diera el visto bueno, que es típico más bien de un sistema parlamentario”.

La disciplina de partido del FSLN rentabilizó sus apoyos en el marco de la negociación política dentro del órgano legislativo y de la estructura interna de los poderes públicos frente a las fuerzas de la oposición anti-sandinista⁶⁰⁰. El control partidario del sistema político antes de ejercer la presidencia en 2007 le ha permitido a Ortega eludir los canales institucionales de *accountability vertical y horizontal*, consolidando una estructura de lealtades dentro de los poderes del Estado, que hace prácticamente inviable cualquier intento de rendición de cuentas. El sistema formal de pesos y contrapesos resulta inoperante en la práctica después de que los sandinistas se hayan convertido en los beneficiarios absolutos del acuerdo con el PLC de Arnoldo Alemán. Así lo advierte Manuel Aráuz: “(...) *el poder que se trata de equilibrar no reside en las instituciones, sino en los partidos políticos que deliberadamente han tomado el control de ellas. El tema del poder y del control del poder está fuera de las instituciones*”. La democracia de un sistema político tiene su reflejo en el grado de democraticidad alcanzado por los partidos, de forma que los valores constitucionales que regulan las relaciones entre el Estado y los ciudadanos se extiendan también a las instituciones que sirven a la agregación de los intereses colectivos en el proceso de formación de la voluntad política (Lombardi, 1982: 24).

Cualquiera que sea el partido interlocutor del Frente Sandinista dentro del órgano legislativo no elimina la dificultad de ejercer las funciones constitucionales asignadas a la Asamblea Nacional por las reformas de 2005, debido a la imposibilidad de hacer los nombramientos por mayoría calificada sin el concurso de los votos del FSLN⁶⁰¹. Aplicando este mismo razonamiento al marco institucional de la negociación parlamentaria añade el diputado Enrique Sainz de MRS: “(...) *diría que el pacto ha continuado en la Asamblea, y que Ortega ha gobernado con mayoría a pesar de ser una minoría electoral significativa, (...) pero ha gobernado como mayoría por el pacto con Alemán, entonces, los aspectos fundamentales de las decisiones han sido aprobadas por la bancada del PLC, presupuesto, reformas presupuestarias, reformas legales, el tema de los recursos de la cooperación venezolana, que no pasan por el presupuesto, entonces, básicamente, se han opuesto, únicamente, en aquellos casos extremos donde están a punto de perderlo todo, nada más*⁶⁰² (...)”.

Así, mediante el control sobre el partido del gobierno, y su capacidad estratégica de veto en las decisiones por mayoría calificada del parlamento, Daniel Ortega puede gobernar sin

⁶⁰⁰ Como apunta el sociólogo Manuel Ortega Hegg: “(...) *se ha visto, claramente, que la oposición, por ejemplo, no controla totalmente a sus diputados como sí los controla Daniel Ortega a los suyos, y que, por lo tanto, se pueden dar una serie de reformas sin ningún tipo de negociación con la oposición, simplemente, por la compra de diputados, por lo tanto, la oposición lo que se plantea es, bueno, ¿vale la pena negociar algo o quedarse en una oposición de principios sin negociar nada?, porque hay una serie de diputados que, de todas maneras, van a votar a favor de Daniel Ortega*”.

⁶⁰¹ Y sostiene José Antonio Alvarado del PLC: “(...) *si no están los votos, (...) ¿en base a qué se hace?, si es paritario o no, (...) no importa en qué base eso, pero no puede haber elecciones en la Asamblea si no tienen los cincuenta y seis votos, y los cincuenta y seis votos sólo lo reúnen ahora o unos o los otros con el Frente, pero las fuerzas que (...) se llaman de oposición solas no pueden hacerlo, entonces, por fuerza necesitas del concurso de los votos del Frente, “bueno, entonces te doy los votos, vos decís qué querés, yo nombro los míos”, “son seis cargos, aquí están mis tres, vos escoged otros tres”, “ah, bueno, es que vos no tenés derecho a tres, tenés derecho a dos, son cuatro míos”, no te los dan los votos, no hay nombramiento (...)*”.

⁶⁰² Con esta misma observación sobre el control cuasi-hegemónico del FSLN sobre los poderes del Estado se expresa el constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) *por supuesto que no lo ha hecho todo de forma legal, algunas veces lo hace de forma claramente ilegal, absolutamente ilegal, pero no hay un partido que lo denuncie, ni políticamente siquiera, no siempre, pues, por ejemplo, la ratificación de los ministros eso no es legal, incluso es abierta y claramente inconstitucional, pero no le da la gana de hacerlo y cuando le dé la gana los va a mandar a la Asamblea y los va a mandar a la Asamblea cuando ya sepa que Alemán le va a dar los votos para ratificarlos, si Alemán no le garantiza eso no los manda y punto, no pasa nada, no va a pasar nada, la ayuda de Venezuela no la mete al presupuesto y eso no es legal, eso es ilegal, pero no pasa nada tampoco, que su esposa sea funcionaria de gobierno eso es ilegal, y no pasa nada*”.

contrapesos efectivos a sus decisiones en el marco del poder presidencial⁶⁰³. La extensión del control sandinista por medio de la negociación con el PLC sobre la cuota de representantes del FSLN dentro de los poderes públicos, la penetración originaria en la composición del aparato judicial durante la década de los 90⁶⁰⁴, y la compra de votos con el “dinero venezolano” explican la actual concentración de poderes en el titular del Ejecutivo desde 2007⁶⁰⁵. Como advierte el diputado del PLC José Pallais: “(...) *no en base a reformas que contemplen mayores competencias del Estado, sino que por la vía de hecho, por la vía de la imposición, por la vía del control de los otros poderes del Estado (...)*”⁶⁰⁶.

Si el cálculo político de Daniel Ortega en el debate sobre las reformas constitucionales de 2005 no contempló la victoria presidencial en 2006, y, por tanto, la obligación de someterse a tales cambios, en consonancia con el discurso legitimador de unas reformas que obedecían formalmente al proyecto sandinista de parlamentarizar el sistema político nicaragüense, la llegada a la presidencia mostró la débil inclinación del FSLN hacia las nuevas atribuciones constitucionales del órgano legislativo⁶⁰⁷. Los nombramientos realizados durante la primera

⁶⁰³ Y señala Manuel Aráuz: “(...) *las reformas del año 2005, que también forman parte de la Constitución, no se han aplicado, el partido del gobierno ha cooptado a las otras fuerzas políticas con otro montón de medios, y ellos no han tenido ni la beligerancia para ratificar a ministros que se han nombrado después de enero del año 2009, para ratificar a representantes diplomáticos que se han nombrado, o sea, es un tema que (...) no se ha aplicado, la inaplicabilidad material de las reformas, que tienen vigencia formal, por la coyuntura política, por la situación política*”. Como afirma Mauricio Zúñiga director de IPADE: “(...) *la sociedad democrática (...) además de tener avances, tiene severos retrocesos y estancamientos en algunos aspectos, y lo más preocupante es esta, yo diría, desarticulación de mecanismos de contrapeso al poder, y sobre todo la anulación de la división de poderes, y la fragilidad de las fuerzas de oposición y su dispersión para dar una batalla frontal por lo que es el Estado (...)*”.

⁶⁰⁴ En este marco, explica el filósofo y jurista Alejandro Serrano Caldera: “(...) *cuando Ortega llegó al poder, una serie de disposiciones las declaró inconstitucionales la Corte Suprema de Justicia, dejó vigente otras de las disposiciones reformadas, ¿por qué?, porque ahí está usando la Corte también como un instrumento de poder, no de democratización del poder en un sistema semi-parlamentario, sino de concentración de poder*”.

⁶⁰⁵ De este modo, concluye el investigador Félix Madariaga: “(...) *en Nicaragua por distintas razones, y quizá la más importante es que con la cantidad de dólares de Venezuela la probabilidad de tener votos a favor de cualquier propuesta es más alta, ¿verdad?, porque nuestros políticos son, lamentablemente, muy baratos, (...) a veces hay decisiones que a todas luces parecen no racionales, pero claro, hay incentivos que no están captados en un mapeo que uno hace de los actores, ¿verdad?, pero que sí, realmente, hay ofrecimientos de mucho dinero, y lo digo con pleno conocimiento de causa, por razones obvias no puedo mencionar nombres (...)*”.

⁶⁰⁶ Y continúa el diputado Pallais en su discurso: “(...) *pues, un control que está basado en la corrupción, en la compra de conciencias en esas instituciones mismas, entonces, (...) el balance de poderes (...) se ha convertido en un mero enunciado formal de la Constitución, pero no es real, pues, pero eso no nace de ningún acuerdo ni de ningún pacto, eso nace de la debilidad misma de las instituciones, de la falta de cultura política, y de la cultura abiertamente totalitaria y corrupta del régimen de Ortega, pues, (...) no subyace una reforma, una entrega, una concesión, no, no, no, es la debilidad misma de las instituciones, que no permiten tener ese balance, ese control efectivo, ese equilibrio efectivo de pesos y contrapesos entre los diferentes poderes, que es lo que ha facilitado la toma de decisiones, o la imposición, por ejemplo, que la misma facultad de ratificar ministros y ratificar embajadores es hoy y todavía no ha ratificado a ninguno en la Asamblea Nacional, pero eso es parte de un hecho cumplido, de una imposición, de una cultura de no apego a la ley, de no apego a la Constitución, de una cultura autoritaria, pues*”.

⁶⁰⁷ Así lo expone el sociólogo Carlos Tünnerman: “(...) *él andaba en la onda del parlamentarismo en ese momento, él para ser congruente con lo que venía predicando, que había que cambiar el sistema de presidencialista a parlamentario, porque le da más poder a la Asamblea, que el presidencialismo en Nicaragua conduce a un Ejecutivo muy fuerte, etc., ese era su discurso, entonces, él tenía que estar de acuerdo con que las reformas, que la Ley Marco había suspendido entraran en vigencia, y efectivamente entraron en vigencia, pero ¿qué ha sucedido?, que no las cumplen (...) entonces, todos esos funcionarios están funcionando de manera ilegal (...)*”. Aunque los entrevistados del FSLN rechazan esta percepción crítica sobre la ilegalidad de las acciones del presidente Ortega, señalando la falsedad de tales acusaciones emitidas por los medios de comunicación del país contra el actual gobierno sandinista. Como afirma el diputado del FSLN José Figueroa: “*bueno, mencióname un caso de un ministro o de un embajador, uno, que la Asamblea Nacional haya revisado o tenga certificación de que no se haya ratificado, uno (...), si usted lee los medios sin un criterio propio, lee cualquier basura aquí en Nicaragua, o sea,*

legislatura del gobierno de Ortega en 2007, coincidiendo con la suspensión de la entrada en vigor de las reformas constitucionales de 2005 mediante la Ley No. 610, se convierte en el argumento falaz para mostrar la obediencia del FSLN al instrumento de control parlamentario sobre el Ejecutivo basado en la ratificación de los funcionarios⁶⁰⁸.

La ineficacia en el desarrollo de la agenda legislativa por parte de los diputados que obedecen, de un lado, a las instrucciones partidarias de sus líderes en el marco de las negociaciones extra-parlamentarias, y, de otro, al impacto mediático de las decisiones tomadas en el órgano legislativo sobre los debates de la política nacional, constituye otro de los ángulos de análisis sobre la debilidad de la oposición dentro de la Asamblea Nacional al gobierno de Daniel Ortega⁶⁰⁹. La defensa del modelo parlamentario que hace el FSLN no tiene detrás un compromiso con el reequilibrio de los poderes constitucionales entre los órganos Ejecutivo y Legislativo dentro del sistema presidencial nicaragüense. El objetivo no es tanto el de favorecer la institucionalización de mecanismos de control parlamentario sobre la acción gubernamental⁶¹⁰, como la conveniencia de pasar de ser un partido de influencia en la formación de mayorías calificadas dentro de la cámara de representantes a ser además el titular del Ejecutivo⁶¹¹.

lea hoy lo que dicen los medios, una cosa impresionante, pues, y no necesariamente porque lo dicen los medios es palabra de Dios o es la verdad”.

⁶⁰⁸ Como destaca el diputado sandinista José Figueroa: “(...) mira esta última reforma constitucional, que planteó la ratificación de los ministros, vice-ministros, embajadores, o sea, jefes de misiones de diplomáticas, y presidentes de entes autónomos, tuvo un período para entrar en vigencia de un año, o sea, se aprobó esta reforma y, entonces, un año después entró en vigencia, entró en vigencia a partir de enero de este año, ¿ya?, entonces, todos los nombramientos de ministros, vice-ministros, embajadores, etc. están hechos antes de la entrada en vigencia de la ley de reforma, el presidente tiene que presentar a la Asamblea para su ratificación los nombramientos de los nuevos ministros, embajadores, jefes de misiones, etc., de este período para acá, pero no se han producido nuevos nombramientos, y, por lo tanto, no se ha presentado a la Asamblea nada, sin embargo, la oposición o la campaña mediática que hay contra el gobierno aquí, ¿qué es lo que te dice?, que todos los nombramientos que se hicieron el año pasado tiene que ser ratificados por la Asamblea y la ley fue bien clara en dar un período de, ¿cómo es que le llaman a eso?, en términos legales, cuando vos das (...) a la ley un período de tiempo, (...) es como una moratoria, que le das a la ley por un período, donde la ley no tiene efecto, sino un año después (...) entonces no hay nuevos nombramientos que ratificar, (...) si hubiese un nuevo nombramiento de ese período para acá, de ministros o de jefes de misión diplomática, la facultad de la Asamblea es ratificarlos”.

⁶⁰⁹ Como observa Carlos Arroyo: “(...) generalmente, la agenda de los legisladores fluctúa, ¿no?, entre la agenda de la bancada oficialista, que es, básicamente, la agenda del Ejecutivo, y, diríamos, la posición casi de confrontación que existe desde las bancadas del Legislativo, pero sin ningún ejercicio de construir, ¿no?, por ejemplo, propuestas que rebatan, que complementen, que puedan significar, por ejemplo, opciones alternas a veces a las propuestas del Ejecutivo, sino que es una oposición por oponerse, ¿no?, es decir, es una oposición que no tiene, diríamos, una propuesta alternativa desde el Legislativo, ¿no?, y, por ejemplo, las labores de fiscalización, de control, que puede ejercer el Legislativo en relación a la labor que desempeña el Ejecutivo es muy poca, es decir, los diputados están muy poco interesados, ¿verdad?, en monitorear, diríamos, exhaustivamente, la labor del Ejecutivo, únicamente reparan en aquellos hechos que son mediáticamente trascendentales, ¿no?, y que pueden significarles algún incremento en la popularidad, o proyectarlos políticamente, pero no es un trabajo legislativo profesional en el sentido estricto, ¿no? (...)”.

⁶¹⁰ Así lo expresa Omar García en su discurso: “(...) uno ha visto que, prácticamente, esos mecanismos de control introducidos buscando esa lógica de mayores mecanismos de control del Legislativo hacia el Ejecutivo, no han sido puesto en marcha, el Presidente de la República en la actualidad, pues, ha hecho una serie de nombramientos sin pasar por el procedimiento de ratificación, que establece la Constitución, y que es competencia, en este caso, la ratificación de la Asamblea Nacional (...)”.

⁶¹¹ Y concluye Dionisio Marengo del FSLN: “(...) ¿por qué se hace eso así?, porque en ese momento el único centro de poder que tienen los partidos es la Asamblea, entonces, por eso es que dicen, bueno, se van a elegir en la Asamblea Nacional tales y tales cargos, porque ahí se van a elegir los magistrados, porque es la vía para entrar a controlar el resto de cosas, ¿no?, no es porque tengamos una gran voluntad parlamentarista, Daniel Ortega no respeta las condiciones que actualmente la Constitución tiene de que todos los ministros tienen que ser nombrados por la Asamblea Nacional, y dice, yo soy parlamentarista, está en la Constitución, y yo digo, voy a hacer eso, y no lo hago cuando soy presidente, yo no lo respeto (...)”.

La tentativa de reinstaurar el modelo de los 80 en el marco institucional de la democracia de los 90 pone en entredicho la propia evolución hacia el parlamentarismo, que durante el gobierno de Ortega se ha transformado en un retorno al decretismo, como expresión legislativa del poder presidencial, que sale reforzado gracias a la influencia del partido en el gobierno sobre los restantes poderes del Estado después de las reformas constitucionales de 2000. Como añade Dionisio Marengo: “(...) *ahora regresa Daniel Ortega y vuelve a poner el mismo sistema sandinista, y con esas mismas esperanzas de regresar a los años 80, o sea, que el régimen presidencial fuerte en Nicaragua es como una característica sociológica, diría yo, más que legal, y, de hecho, Daniel Ortega reivindica que quiere un régimen parlamentario, pero hace, exactamente, todo lo contrario del régimen parlamentario, porque trata de manejar más por decreto, (...) que, obviamente, le ha dado una visión muy personal, muy monopolizante de todo esto, que no es más que el reflejo de todas estas características que te digo de la historia de Nicaragua*”⁶¹².

5.3.4. LAS NUEVAS PROPUESTAS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL:

El debate sobre los cambios a la Constitución se desarrolló con dificultades durante las legislaturas de 2007 y 2008 hasta que finalmente el FSLN se rindió a la imposibilidad de reunir los votos necesarios en la Asamblea Nacional para aprobar el nuevo paquete de reformas. El intento del gobierno de Ortega de revisar la Ley de Amparo para introducir un mecanismo de control jurisdiccional previo al proceso de formación de la ley, con objeto de subordinar el Poder Legislativo al Judicial controlado por el Frente Sandinista, tuvo la oposición unánime de todas las fuerzas representadas en el parlamento⁶¹³. La estrategia de extender el control hegemónico del FSLN a los restantes poderes del Estado⁶¹⁴ mediante la reforma de la Ley de Amparo sentó un precedente en la consolidación de un bloque de oposición dentro de la Asamblea Nacional, incluido su socio natural en las negociaciones parlamentarias desde el pacto de 2000 (el PLC de Arnoldo Alemán), que se transformó en un obstáculo insalvable para la aprobación de las reformas constitucionales propuestas por el FSLN en las dos primeras legislaturas del gobierno de Ortega⁶¹⁵.

⁶¹² Así lo describe el constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) *no existen los mecanismos institucionales formales, informales, partidarios, sociales, (...) no hay la cohesión de un liderazgo, no hay una oposición parlamentaria o no parlamentaria, Ortega hace lo que hace porque su buen juicio, porque su instinto, porque su experiencia, porque sus sueños atormentados, por lo que fuese, no se detiene ni ante la ley, porque lo controla todo*”.

⁶¹³ Como indica el diputado de MRS Enrique Sainz: “(...) *Ortega introduce un recurso de amparo en contra de una iniciativa de ley, que está en proceso de aprobación, y la Corte admite el recurso de amparo, es decir, (...) hay una ley que está en discusión en la Asamblea, y, entonces, interpone un recurso de amparo para paralizar la discusión de esa ley, porque es inconstitucional, una aberración, si mientras no sea ley no puede declararse inconstitucional, entonces, el propósito era tener el control de lo que la Asamblea podía aprobar y no podía aprobar, eso era confiscar, prácticamente, (...) uno de los espacios de poder, y quedar, totalmente, en la llanura, ahí pudo articularse una mayoría parlamentaria opuesta al gobierno, (...) que ha sido, tal vez, unos dos casos extremos, donde el orteguismo ha pretendido quedarse con todo*”.

⁶¹⁴ Y señala el investigador Orlando López: “(...) *en un discurso público del Frente Sandinista la esposa de Daniel Ortega, Rosario Murillo dijo: “no vamos a permitir que la oposición siga manteniendo los poderes independientes”, eso lo dijo en los medios, la prensa, la radio, entonces, ¿qué quieren decir con eso? (...)*”.

⁶¹⁵ Como advierte, de nuevo, el diputado Sainz de MRS: “(...) *ellos tenían la voluntad y el acuerdo de aprobar reformas en 2007, no pudieron, porque el Frente cometió la torpeza de, mientras ya tenían casi el acuerdo con las reformas constitucionales, se fueron a la yugular con el proceso de formación de la ley, entonces, los liberales se asustaron, y se generó un ambiente de confusión y de oposición que impidió que aprobaran las reformas en el 2007*”.

El segundo factor que explica la parálisis del debate constitucional en el órgano legislativo es el fraude cometido en las elecciones municipales de 2008, que generó una oleada de protestas en el país sobre las irregularidades producidas bajo la jurisdicción del CSE controlado por los magistrados del FSLN y el PLC. En este contexto, se creó un clima de oposición entre los distintos partidos representados en la Asamblea Nacional frente al programa sandinista de hacer nuevos cambios a la Constitución⁶¹⁶.

El discurso muestra el esfuerzo del Frente Sandinista a la hora de negociar con los dos partidos liberales y conseguir el apoyo necesario para la aprobación de las reformas⁶¹⁷, incluyendo la práctica común de la compra de votos dentro de la Asamblea Nacional⁶¹⁸. Como destaca el diputado del grupo “Vamos con Eduardo” Adolfo Martínez Cole: “¿qué es lo que tenemos actualmente nosotros?, tenemos una dictadura ya institucional, ¿verdad?, en el sentido de que controla el Poder Electoral, controla el Poder Judicial, controla el Poder Ejecutivo, y lo único que le falta por controlar es la Asamblea Nacional, que, lamentablemente, diputados que fueron electos dentro de las corrientes liberales, ¿verdad?, han sucumbido ante algunas dádivas, ante algunos ofrecimientos y le han hecho el juego al orteguismo con el riesgo de que también controle el Poder Legislativo (...)”.

Al examinar los intentos realizados por el Frente Sandinista para formar un consenso parlamentario en torno a las reformas constitucionales en 2007 y 2008⁶¹⁹, podemos trazar un hipotético cuadro de alianzas con los partidos del bloque liberal: PLC y ALN. La reedición del pacto con Arnoldo Alemán situaba a éste último en una posición controvertida. Su condición de

⁶¹⁶ Como describe Enrique Sainz: “(...) las tenían hasta impresas las reformas del 2008, también en otro paquete, ¿verdad?, nos repartimos las elecciones municipales, Ortega y Alemán, matamos al Partido Conservador y al MRS, le robamos las elecciones entre los dos en Managua a Eduardo Montealegre, que, en consecuencia, es un cadáver político, en quince días se acaba el escándalo por las elecciones municipales, viene Navidad, La Purísima, aquí es una celebración, bueno, y diciembre es una alharaca hasta que termine el año. Entonces, el cálculo era que, en todo eso, iban las reformas constitucionales, no calcularon que el tema del fraude de las elecciones municipales tuviera tanto impacto y tanta durabilidad, que dejó a Alemán desnudo frente a la opinión pública, e imposibilitado contra su voluntad de concretar el acuerdo con Ortega, entonces, trataron de crear comisiones para abril, trataron de crear comisiones para junio, después para septiembre, y cada vez ha sido más complicado, como dicen algunos médicos, las reformas están con pronóstico reservado, se está generando una ola con este combo, que puede facilitar la aprobación, pero, de todas maneras, puede hacerlo Montealegre, puede hacerlo Alemán, el que se meta a eso, realmente, corre un riesgo muy grande (...)”. La división del liberalismo con la presencia de interlocutores diferenciados hizo más difícil la negociación política para la obtención del quórum por mayoría calificada en la Asamblea Nacional que permitiese sacar adelante el programa sandinista de reformas constitucionales. Como afirma Dora María Téllez de MRS: “es que Ortega nunca tuvo los votos, nosotros tenemos desde que llegó Daniel Ortega ahí estar trabajando todos los días para que no tuviera los votos para la reforma constitucional, y no los tuvo nunca, nunca logró tener los votos, porque incluso había dos diputados en su bancada, que no iban a votar por las reformas constitucionales, de la dirección, Miriam Argüello y Agustín Jarquín, ¿verdad?, lo habían dicho en privado, y se lo habían dicho al Frente, entonces, Daniel, su cuenta nunca le dio, entonces, él decidió saltarse la ley, ¿qué es lo que ha estado haciendo en los últimos años?, si la ley no me favorece me la salto, ¿verdad?, y hago lo que me da mi gana por fuera de la ley, esa ha sido la actitud del Presidente Ortega, y la va a seguir siendo”.

⁶¹⁷ Así lo expresa el diputado del FSLN José Figueroa: “(...) y luego, también ha sido de un gran valor la capacidad de negociación política en los distintos procesos que se han ganado, pues, en la Asamblea Nacional, realmente, que es donde se derivan todos los procesos de negociación para lo que sea, pues, para los nombramientos constitucionales, para las reformas electorales, o para las reformas constitucionales ¿verdad?”.

⁶¹⁸ Como señala Violeta Granera: “el Frente Sandinista está diciendo que ya tiene los votos y puede ser, porque ellos tienen mucho dinero de Venezuela, que no lo meten al presupuesto, que lo están manejando de una manera discrecional y sabemos que aquí tenemos unas debilidades terribles, es la cultura política, es muy probable que se pueda empezar a comprar votos”.

⁶¹⁹ En relación al período de negociación política de las reformas constitucionales durante el gobierno de Daniel Ortega, según Alejandro Serrano Caldera: “(...) él lleva tres años en esto, en 2007 quiso y no pudo, en 2008 quiso y no pudo, en 2009 faltan todavía algunos meses, todavía le quedaría el 2010, todo el año, y algunos meses del 2011, antes de que se abra el período electoral de las elecciones nacionales presidenciales (...)”.

“rehén” político de Daniel Ortega había permitido que el FSLN se consolidase como fuerza mayoritaria dentro del sistema político nicaragüense. Otra negociación con el líder sandinista, intercambiando el voto de los legisladores de su partido por contrapartidas favorables a su libertad personal, tendría costes muy serios para la carrera política del ex-mandatario liberal⁶²⁰. La obtención de los dieciocho votos que restaban a la suma de los cincuenta y seis necesarios para aprobar por mayoría calificada la iniciativa de reforma parcial sólo podía salir de la bancada del PLC⁶²¹, o bien de ALN, que hasta el momento se había mostrado más renuente a la hora de pactar con Ortega después del conflicto generado en el partido tras la aprobación de la Ley No. 610 para retrasar la entrada en vigor de las reformas de 2005 hasta el 20 de enero de 2008, que motivó la salida de Eduardo Montealegre convertido en líder de la nueva formación “Vamos con Eduardo”⁶²².

Un segundo recurso para la aprobación de los cambios a la Constitución era el acuerdo individual del voto de cada legislador dentro de la Asamblea Nacional, prescindiendo del pacto estratégico con el líder del partido, y rompiendo con el mecanismo institucional de la disciplina partidaria⁶²³. Por último, una tercera vía para obtener el número de votos favorable y aprobar las reformas propuestas por el FSLN era la de utilizar el efecto estructural del Pacto Ortega-Alemán sobre el proceso legislativo, negociando el quórum en el parlamento sobre la renovación de las magistraturas de los poderes públicos en marzo de 2010⁶²⁴. Finalmente, en enero de 2010 el presidente de la República dictó el decreto 3-2010 cuyo artículo 2 señalaba que: “*ante la omisión de dichos nombramientos se crea un vacío de poder en los órganos e instituciones de Estado, que obstaculizan el libre funcionamiento y el correcto desempeño de éstos. En virtud de lo anterior, y para evitar un vacío de poder, se ratifican y prorrogan en sus cargos a todas las*

⁶²⁰ Como sostiene Alejandro Serrano Caldera: “(...) la búsqueda de un entendimiento, de un reparto con Alemán, llamémosle un pacto, entre comillas, institucional, entre el Frente Sandinista y PLC, ante esto Alemán puede reaccionar de varias formas, una, aceptando, dos, no lo apoya, porque él no acepta, y no acepta porque piensa que su responsabilidad es la responsabilidad histórica, que caería sobre sus hombros al instaurar y al dar paso a la instauración de una dictadura, y de una dinastía, es muy grande, y lo acabaría políticamente, totalmente, e históricamente le dejaría señalado como responsable de ese drama nacional (...)”.

⁶²¹ Incluso es posible que los diputados liberales no se plieguen a la instrucciones de Alemán, si el precio político a pagar por el voto favorable a las reformas constitucionales es muy elevado, como sugiere Alejandro Serrano Caldera: “(...) puede ser que él quiera y no pueda, es decir, que diga sí a Ortega, pero que los diputados, por esa misma razón de esa responsabilidad histórica, que pueda apoyar a Alemán y a Ortega en muchas cosas, pero esto es un caso especial, cualitativamente, su naturaleza es muchísimo más delicada (...)”.

⁶²² Como añade Alejandro Serrano Caldera: “(...) buscando también negociaciones con el otro grupo, que yo lo veo difícil, pero veo una situación un tanto peligrosa con el grupo de Montealegre, yo lo veo difícil por la persona, porque Montealegre es de mayor integridad, entonces, en un sentido de responsabilidad política (...)”.

⁶²³ Así lo expresa nuevamente Alejandro Serrano Caldera: “(...) que Ortega negocie, individualmente, con cada uno, si Alemán no responde o no juega, tratar de conseguir a los (...) que le faltan, bilateralmente, y pasan dejando a un lado a Alemán y al partido, ¿no?”.

⁶²⁴ Y concluye Alejandro Serrano Caldera: “(...) están conversando sobre los nombramientos, que vienen el 27 de marzo de veinte funcionarios, que requieren el 60%, el 60% o lo puede tener con Alemán, o lo puede tener con los votos de Montealegre más las bancadas disidentes, el ALN, “Vamos con Eduardo”, el PLI, (...) pueden llegar perfectamente a los cincuenta y seis votos (...), pero el problema es que la negociación de los nombramientos no va a ser sólo la negociación de los nombramientos, sino que, a cambio, lo que se va a pedir es la reforma al artículo 147 de la Constitución para habilitar la reelección, (...) ya Ortega fue elegido y fue reelegido, ya está, ahí termina, entonces, lo que anda buscando es los votos para demoler esa prohibición, y ser candidato, y si es candidato se va a reelegir de una u otra forma, entonces, estas son las situaciones políticas que se presentarían, pues”. No se puede establecer un quórum por mayoría calificada dentro de la Asamblea Nacional si no es contando con los votos de la bancada sandinista. Por tanto, la renovación de los cargos públicos en las instituciones del Estado lleva implícita una negociación sobre el intercambio recíproco de concesiones entre el FSLN y los demás partidos con representación parlamentaria. Como observa José Antonio Alvarado del PLC: “(...) porque ahora el Frente quiere una reforma constitucional, por supuesto que quiere, pero, ¿va a acceder a una reforma que no le conviene?, no, porque sin sus votos no la hacen, entonces, el Frente busca con quién se entiende, es una cuestión práctica, pues, y, en ese sentido, o se entiende con un grupo o se entiende con el otro (...)”.

autoridades de los poderes e instituciones del Estado mencionados en el artículo anterior, a quienes se les venza el período en el futuro inmediato hasta tanto la Asamblea Nacional no nombre a nuevos funcionarios o ratifique a los actuales". Añadiendo que el presidente de la República "como responsable constitucional de la coordinación armónica de todos los poderes" invoca el mandato otorgado por la Constitución en los artículos 150 y 129 "que subordina a todos los poderes e instituciones del Estado al Principio de Prelación y Subordinación a los Intereses Supremos de la Nación" (Silva, 2010: 33). Entre las Disposiciones Finales y Transitorias del texto de 1987 el artículo 201 establecía en su segundo párrafo que: "(...) los miembros de la Corte Suprema de Justicia y 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".

Fue el propio presidente de la Asamblea Nacional René Núñez quien anunció en una conferencia de prensa celebrada el 7 de abril del 2010 que el artículo 201 seguía vigente, y, por tanto, facultaba a los actuales magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral y demás funcionarios públicos a continuar en sus cargos mientras sus sucesores no fuesen elegidos en el parlamento. El decreto 3-2010 fue objeto de un recurso de amparo interpuesto el 8 de febrero de 2010 por un diputado de la Asamblea Nacional resuelto por la sentencia N° 99 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del 14 abril de ese mismo año. El razonamiento judicial utilizado por los magistrados de la Corte Suprema en la sentencia N° 99 señaló que el segundo párrafo del mencionado artículo 201 nunca había sido eliminado por una reforma oficial, constituyendo una "omisión constitucional" (Silva, 2010: 33). En realidad, se trataba de una falacia argumental ya que el segundo párrafo del artículo 201 previó la sustitución de los magistrados de la CSJ, el CSE, y los demás órganos del Estado antes de que entrara en vigor la propia Constitución de 1987 "(...) al momento de que tomaran posesión quienes deberían sustituirlos una vez electos conforme lo previsto en el texto constitucional" (Silva, 2010: 33).

La dificultad de los partidos del bloque anti-sandinista de reunir por sí solos los votos necesarios para nombrar a los altos funcionarios confiere mayor peso a la posición estratégica del FSLN⁶²⁵, que no puede quedarse al margen de la negociación, además de tener una representación más amplia dentro de las instituciones⁶²⁶. De este modo, se vinculan dos factores (uno de naturaleza jurídico-institucional y otro político), que explican recíprocamente la necesidad de pactar para renovar los cargos públicos. En primer lugar, la regla constitucional de las mayorías calificadas que obliga al entendimiento interpartidario para efectuar los nombramientos mediante la votación de los diputados dentro de la Asamblea Nacional. Y, en segundo lugar, el pacto entre los líderes Ortega y Alemán, que negocian fuera de las instituciones la composición interna de los órganos del Estado. Así lo expresa José Antonio Alvarado examinando la lógica política del pacto FSLN-PLC: "(...) es tan sencillo, despoliticemos la cuestión, supongamos que estamos los dos en esa circunstancia, y hay un tercero más, y

⁶²⁵ En este marco, señala Edmundo Jarquín respecto a la presión del FSLN dentro del órgano legislativo: "(...) y en la Asamblea Nacional algo elementalísimo de la democracia parlamentaria es el derecho a negarse a constituir quórum, es decir, entonces aquí ya empezaron con amenazar que les van a quitar el sueldo y las asignaciones del Estado si no llegan, es decir, que el diputado que no llega no tiene el salario ni las otras asignaciones presupuestarias, es decir, negar el derecho a la ausencia".

⁶²⁶ Como añade José Antonio Alvarado del PLC: "(...) o se lleva la crisis hasta el final donde haya un momento en que ya no haya quórum para nada, y, entonces, a ver qué se hace, a lo mejor se puede hacer en el Consejo Supremo Electoral, a lo mejor se puede hacer en la Contraloría, en uno o en la otra, pero que para hacer los nombramientos no los pueden hacer las fuerzas no sandinistas, aunque se unan todas, no pueden. Ahora, esa es la base fundamental por la cual el PLC ha tenido su entendimiento con el Frente para los nombramientos, entonces, que si el pacto, que si se distribuyen, no hay otra forma de hacerlo".

nosotros dos juntos hacemos mayoría calificada, primero, no tenemos por qué tomar en cuenta a éste, acordémonos de la dinámica a lo interno de los partidos, verás, si éste es opositor a vos y diferente al mío, ¿por qué yo le voy a dar chance de un cargo mío?, ¿y por qué vos le vas a dar chance de un cargo tuyo?, en política práctica, no se lo das, entonces, entendámonos, nos entendemos, y son cuatro cargos: dos tuyos y dos míos”.

La nueva composición parlamentaria surgida de las elecciones de 2006 es el factor que explica la complejidad del juego de alianzas entre los cuatro partidos representados. Mientras que la Asamblea Nacional en 1996 y 2001 se caracterizó por la presencia del FSLN y el PLC como formaciones mayoritarias que impusieron el mecanismo del pacto como única alternativa para la adopción de decisiones dentro del órgano legislativo⁶²⁷.

El contenido de las reformas constitucionales propuestas por el Frente Sandinista introducía dos elementos clave: en primer lugar, la creación de la figura del primer ministro, y, en segundo lugar, la eliminación de la prohibición a la reelección presidencial continua como parte del diseño de un régimen semi-parlamentario⁶²⁸. El objetivo de disminuir aún más las atribuciones del Ejecutivo completaba el proceso de parlamentarización del sistema presidencial nicaragüense, en la línea de institucionalizar una estructura dual del Poder Ejecutivo con la presencia de un presidente de la República electo popularmente, y un primer ministro elegido por el órgano legislativo⁶²⁹.

La reedición de un nuevo acuerdo político entre los líderes Ortega y Alemán para institucionalizar el reparto de la titularidad de ambos cargos dentro del Ejecutivo (el presidente de la República y el primer ministro), asignados a un representante del FSLN y otro del PLC, fue uno de los argumentos planteados durante el debate sobre el nuevo programa de reformas. Como apunta el Magistrado Escobar Fornos: “(...) claro, como en Rusia, y así se van cruzando el uno y después el otro, como Putin con el otro. Todos esos peligros existen”. En la misma línea, advierte el constitucionalista Gabriel Álvarez: “(...) la verdad es que no era más que una manera

⁶²⁷ Y expone el constitucionalista Omar García: “(...) te encontrás con una Asamblea Nacional compuesta por cuatro partidos políticos, y son los efectos que estás viendo ahorita, el Ejecutivo no controla la Asamblea Nacional, y no la controla porque es más fácil entenderse con uno nada más que entenderse con otros, lógicamente, si se entendiera con uno, ya lo hubiese controlado, pero también hay otros elementos que te permiten conducir de que no ha sido posible ese control, entonces, eso para mí es una cosa que está, que quizás no se ve, pero que está (...) en el torbellino del ejercicio de la política, está continuamente presente (...)”.

⁶²⁸ Como añade el Magistrado Iván Escobar Fornos: “(...) hay dos propuestas, por supuesto, porque el que está en el poder, quiere seguir en el poder, y más en estos países, (...) entonces, se ha propuesto parlamentarizar más, llegar a un semi-parlamentarismo, como existe en el Perú, que hay un primer ministro, en Cuba, en los tiempos de la Constitución del 40, (...) un primer ministro y un presidente y una Asamblea Nacional, con derecho a disolver la Asamblea y con derecho de vetar a los ministros, ¿verdad?, un semi-presidencial, parlamentarizar como está en el Perú, como está en Argentina, como puede estar en muchos países que hay más o menos algo parecido, no el sistema parlamentario como cree la gente, no el sistema parlamentario europeo, que tienen ustedes, sino un sistema semi-parlamentario (...)”.

⁶²⁹ Como indica el Magistrado Escobar Fornos: “(...) la idea de este parlamentarismo es que debilitara el Poder Ejecutivo, el problema que nosotros hemos tenido aquí es que tenés el Ejecutivo en un sistema presidencial, tenés el Legislativo y tenemos un poder, que se llama Electoral, y tenemos Poder Judicial, pues, este presidente en Nicaragua es el que lo maneja todo, es un sistema presidencial, es el centro de todo, no es como en Europa, que se dice que el parlamento es el principal poder del Estado, ¿verdad?, porque incluso el Ejecutivo, el gobierno en un sistema parlamentario depende prácticamente del parlamento, entonces (...) lo que se quiere es dividir a éste y decirle aquí va a haber un presidente y un primer ministro, presidente por elección popular, y ministro por elección de la Asamblea, y se divide éste”. Así lo expresa Manuel Aráuz: “(...) el Frente Sandinista ha dicho que quiere una reforma mucho más profunda, más integral, o sea, que vaya mucho más allá de cambios cosméticos, ¿no?, que lo que quiere es un cambio de sistema, de un sistema presidencialista, como el que tenemos, a un sistema parlamentario con democracia directa, incluso, con la extravagancia hasta de decir que aquí tendría que haber un parlamento, un primer ministro y un presidente, trató esas cosas, ¿no?”.

de disfrazar una de las posibles alternativas, o un escenario posible para que Ortega y Alemán mantuvieran el control de las instituciones, sea uno u otro, porque el esquema de ellos, efectivamente, es de compartir, se han dado cuenta de que no puede uno imponerse al otro (...)”.

El freno a las negociaciones entre el FSLN y los partidos del bloque liberal⁶³⁰ se explica por la escasa confianza de la oposición hacia la propuesta de revisión constitucional elaborada por el Frente Sandinista, que obedecía, a su juicio, al interés exclusivo del presidente Ortega de permanecer en el poder por un tiempo indefinido⁶³¹. Una posición dominante en el Poder Legislativo permitiría la investidura de un primer ministro que no tendría límites constitucionales a la reelección, y cuya renovación en el cargo dependería únicamente del mantenimiento de la fuerza electoral del partido representado en la Asamblea Nacional⁶³². Así lo expresa Luís Carrión de MRS: “(...) yo creo que Daniel tiene un poder partidario muy grande, muy fuerte, ¿verdad?, en un régimen parlamentario, que es un régimen de partidos, creo yo que él se sentía (...), creo que también por mucho tiempo pensó, que era bastante improbable que él volviera a ganar las elecciones, ¿verdad?, eso sólo se hizo posible por la división del partido liberal, y por el pacto, porque hicieron las reformas constitucionales que le permitían volver, Daniel Ortega tuvo siempre una visión estratégica de las reformas (...)”.

La introducción de la figura de un primer ministro en la estructura del Poder Ejecutivo⁶³³ se impone como posible salida ya en el año 2000, ante la imposibilidad de Daniel Ortega de obtener la presidencia a través del mecanismo de elección directa de los regímenes presidenciales con el umbral del 45% fijado en las reformas de 1995, y un bloque liberal unido. El FSLN tenía una visión estratégica del diseño constitucional de la democracia nicaragüense, en tanto que partido minoritario, pero cuya intervención en los procesos de reforma era indispensable a la hora de reunir los votos necesarios para aprobar los cambios a la Constitución dentro de la Asamblea Nacional. Por ello, el Frente Sandinista iba a respaldar únicamente aquellos cambios constitucionales que fueran de su conveniencia política⁶³⁴.

⁶³⁰ En este punto, destaca el diputado del PLC Francisco Aguirre: “(...) en el año 2007 no funciona eso, intenta otra vez en el año 2008, y otra vez no logra lo que él necesitaba, que es el 56% del voto, el 60% de los diputados para esa reforma parlamentaria, y empieza a ponerse impaciente Daniel, pero sigue hablando de las bondades de la reforma parlamentaria y no del tema de su reelección, porque, repito, era una especie de mampara o de cortina de humo para disfrazar lo que, realmente, quería él (...)”.

⁶³¹ Así lo describe el investigador Orlando López: “(...) antes de las elecciones del 2007, dicen que el sistema parlamentario debe ser mejor, porque ellos saben que en el sistema parlamentario ellos tienen cierto grado de mayoría y más habilidad para la negociación con los partidos minoritarios, entonces, ellos piensan, pues vamos a hacer gobiernos de alianzas, gobiernos de minorías, gobiernos de coalición, gobiernos de mayoría, pues, si llegan al poder, esa es la visión que ellos tienen, que haya un Primer Ministro, que se encargue de administrar la cosa pública y el Jefe del Estado, que sea el que se encargue de la política externa, que es el papel que le gusta al Presidente Ortega (...)”.

⁶³² Esta apertura del debate político sobre la revisión constitucional para promover la instauración de un modelo semi-parlamentario en el que no tiene ningún sentido la prohibición sobre la reelección presidencial indefinida es el verdadero objetivo de las reformas sandinistas de 2007, según el discurso del periodista Roger Guevara: “(...) el Presidente Ortega ha hablado ya hace varios años de la necesidad de tener un sistema parlamentario donde él concibe ser mayoría en la Asamblea, o quien negocie con más habilidad en la Asamblea, imponerse como primer ministro, o, simplemente, imponer a alguien como primer ministro, y él seguir siendo primera figura nacional (...)”.

⁶³³ Sobre el carácter *sui generis* del modelo semi-parlamentario propuesto por el FSLN advierte Manuel Aráuz: “(...) también el Frente Sandinista había propugnado, desde hacía ya cierto tiempo, la entrada a un régimen de tipo parlamentario, con democracia directa, a su manera, ¿verdad?, no, específicamente, de los regímenes europeos o de democracia directa, ni mucho menos, sino, como ellos dicen, algunos políticos dicen, algo más tropical”.

⁶³⁴ Como destaca el diputado del PLC Francisco Aguirre: “(...) ya siendo él presidente, y gozando de una cierta luna de miel, que nosotros los partidos de oposición dijimos, a ver, es la esperanza, si tú estás adentro como estábamos todos los nicaragüenses, y a lo mejor, Daniel sin tener los problemas de la guerra civil de los años 80

No obstante, el fortalecimiento institucional del órgano legislativo no se ha traducido, de forma paradójica, en una parlamentarización del sistema político nicaragüense, sino en un refuerzo claro del poder presidencial, en la medida en que el titular del Ejecutivo es también el líder del partido en el gobierno, que a su vez tiene una representación más amplia dentro de la Asamblea Nacional, como es el caso de Daniel Ortega⁶³⁵. Así lo expone Reinaldo Balladares: “(...) el proceso de reforma lo que ha venido haciendo, creo yo, es balanceando este conjunto de facultades, como si fueran vasos comunicantes, ¿no?, desde el Poder Ejecutivo hacia el Poder Legislativo, de forma tal que se pudiese normalizar un poco dentro de lo que sería la teoría constitucional, la teoría de los pesos y contrapesos entre diversos poderes del Estado, ¿que eso constituye una parlamentarización?, no lo creo, pues, porque siempre tenés una elección directa del presidente del gobierno, que es también la cabeza del Estado, y que, consecuentemente, pues, sí continuará siendo un régimen, eminentemente, presidencialista, con un Legislativo, que tiene como facultades las que como Legislativo debe ejercer, sí, efectivamente, ha sido el hilo argumental de las reformas constitucionales, pero ¿quiénes y cuándo?, es decir, cuando el Frente Sandinista estaba en la oposición, ¿verdad?, quitaron poder al presidente para trasladarlo al parlamento y ahora el proceso es el inverso, ¿me explico?⁶³⁶ (...)”.

El argumento del Frente Sandinista sobre la necesidad de diseñar institucionalmente una democracia semi-parlamentaria para eliminar los riesgos autoritarios del presidencialismo oculta el verdadero problema de las instituciones políticas en Nicaragua, cuyo funcionamiento depende no sólo de su diseño en el nivel técnico-jurídico, sino de la cultura política y del compromiso de

iba a ser un buen gobernante en época de paz, él nos plantea a nosotros, a nosotros siendo el PLC (...) algo que se llamaba la reforma parlamentaria, esencialmente, era una cortina de humo en donde Nicaragua dejaba de ser una república presidencial y se convierte en una república parlamentaria (...) a pesar de que la vasta mayoría de los ideólogos sandinistas o danielistas, que estaban trabajando en este proyecto, no tenían la menor idea, cuando empezaron, de lo que era el parlamentarismo, pero no importaba, porque en el fondo lo que querían era abrir la llave o quitar el candado a la no reelección, porque nuestra Constitución Política dice que nadie puede ser presidente más de dos veces en su vida, y que nadie puede reelegirse sin un período por lo menos, sin dejar pasar un período, y Daniel ya había sido electo dos veces, y pretendía ser reelecto sucesivamente, entonces, como era demasiado tosco ese mecanismo, en el año 2007, él busca todo este esquema ambicioso de la reforma parlamentaria, porque iba a ser más democrática para disfrazar el hecho que él quería permanecer en el poder (...).”

⁶³⁵ La percepción del diseño de un régimen parlamentario como coartada institucional para garantizar la permanencia indefinida en el poder de Daniel Ortega aparece también en el discurso de Fernando Caldera, con alusiones simbólicas a la monarquía absoluta, como fórmula alejada de los principios del constitucionalismo democrático: “es que él sigue con el discurso de que él quiere un gobierno parlamentarista, pero lo que él quiere es una monarquía simulada, a él lo que le gustaría es ser Juan Carlos de Borbón, con un primer ministro, esa es la realidad para mí, yo lo veo así a él, cuando habla del parlamentarismo, ¿qué parlamento?, pero una monarquía todavía más atrasada que las actuales, pues, porque son procesos democráticos, ¿no?, y el jefe de gobierno es el jefe de gobierno en España, entonces, él quiere más bien una suerte de Enrique VIII, o de Isabel I de Inglaterra”.

⁶³⁶ La estrategia del FSLN se basa en la voluntad de negociar las mayorías parlamentarias obligadas por ley para aprobar los cambios constitucionales con el incentivo de premiar a los “socios” políticos de las reformas con una cuota de poder acordada “ex ante” dentro de las instituciones. Como indica Carlos Arroyo: “(...) creo que las facultades que las reformas constitucionales le han dado a la Asamblea a partir del 95 no han sido debidamente utilizadas, pero al convertirse a la vez, diríamos, en una restricción formal a ciertas acciones, ¿verdad?, del Ejecutivo, hace que el Ejecutivo comience a buscar rutas alternas, que no siempre, diríamos, son adecuadas para la estabilidad del país, es decir, empieza a haber un juego más de control de otros poderes del Estado, la cooptación, por ejemplo, del Poder Judicial para amparar o para respaldar actuaciones del Ejecutivo de muy dudosa legalidad, ¿verdad?, o de la Contraloría General de la República para evitar cualquier labor de fiscalización, si es que en algún momento existe desde el Legislativo algún interés de hacerlo, que muy poco se ha visto, ¿verdad?, desde el 95 a la fecha, y empiezan, precisamente, a pensarse, entonces, en reformas que, de una u otra forma, lo que intentan es fortalecer nuevamente el presidencialismo, eso a grandes rasgos”.

los actores con las reglas del juego democrático, que son factores del análisis empírico sobre las ventajas comparativas del régimen presidencial y el régimen parlamentario⁶³⁷.

La influencia sandinista en los poderes judicial y electoral, y el control indirecto sobre los representantes del PLC mediante la presión sobre el líder Arnoldo Alemán, rompen con la lógica democrática del equilibrio entre los órganos del Estado, transformando al Ejecutivo de Daniel Ortega en el vértice institucional de un sistema de concentración de poderes, que no coincide, ni la forma ni en el contenido, con un modelo semi-parlamentario de régimen político. El nuevo sistema de reglas institucionales se articula sobre el objetivo de controlar la Asamblea Nacional como único espacio plural en el que están representados los partidos de la oposición, y en el que el FSLN sólo dispone de treinta y ocho diputados⁶³⁸.

El desplazamiento institucional del proceso político del Ejecutivo al Legislativo mediante la constitucionalización de un régimen parlamentario crea nuevos incentivos en los actores que interactúan recíprocamente, y ejercen su poder decisorio a través del voto en el parlamento⁶³⁹. En este sentido, no se trata simplemente de elaborar un nuevo diseño del sistema político, injertando fórmulas ajenas a la tradición nicaragüense, sino de tener en cuenta las variables relativas a la cultura política, que condicionan el éxito o el fracaso del modelo institucional introducido por las reformas a la Constitución desde el punto de vista de su funcionamiento democrático. Como

⁶³⁷ Como observa Gabriel Álvarez: “(...) te dicen, propongamos un sistema parlamentario para cualquier disparate que se les ocurra, porque eso va a eliminarnos un Presidente fuerte, el caudillismo, ¡qué se yo!, han dicho que fortalece la democracia directa, pero eso es un verdadero disparate, en los sistemas presidenciales es tan democrático como cualquiera, y tan autoritario, sobre todo en América Latina han existido, como en cualquiera y viceversa, no todos los sistemas parlamentarios han producido ejemplos de sistemas democráticos, (...) Hitler, pues, todo el mundo sabe que surgió de un sistema parlamentario, (...) el parlamentarismo alemán de ese momento no logró evitar, fue elegido democráticamente, entonces, la verdad es que cada pueblo, cada país tiene su tradición, sus necesidades, sus realidades, y muy seguramente los sistemas parlamentarios funcionan razonablemente bien allá donde existen las condiciones para que así suceda, y el sistema presidencial funciona o puede funcionar razonablemente bien allá donde existen las condiciones que lo permitan, siempre y cuando los actores políticos jueguen de buena fe, y estemos todos jugando las reglas de la democracia (...)”. El estilo de gobierno del Presidente Ortega ha demostrado no tener un compromiso serio con las reglas del modelo parlamentario, como añade Gabriel Álvarez: “(...) un Presidente, que ni siquiera respeta la legalidad, y unos diputados serviles y sumisos que le hacen el juego al Presidente, o que se hacen de la vista gorda de las ilegalidades, de los atropellos a la Constitución y a la ley, de los atropellos a la propia dignidad institucional del parlamento, y que me digan después que quieren ser parlamentarios eso lo veo absurdo, y si el Presidente no respeta las competencias ni los límites, ni se somete a los controles políticos, (...) parlamentarios o de otro tipo, que un sistema presidencial establece como el nuestro, yo no veo la razón por la que cambiándonos a un sistema parlamentario, ahora se iba a cambiar al Presidente y ahora se iba a hacer respetuoso de los límites de su poder, y se va a someter a los controles, mecanismos, que garanticen efectivamente la introducción desde el poder político que hace la Constitución (...)”.

⁶³⁸ Así, concluye la diputada M^a Eugenia Sequeira: “(...) están insistiendo (...) el partido de gobierno en unas nuevas reformas constitucionales, donde ellos quieren crear, pasar de un sistema presidencial a un sistema parlamentario, donde ellos tengan un total control absoluto de todos los poderes, porque, prácticamente, ahorita (...) tienen todos los poderes a excepción del Poder Legislativo, entonces, ellos a través de un cambio de sistema presidencial a parlamentario, ellos pretenden controlar también ese poder (...) aunque el presidente de la Asamblea sea sandinista, pero todavía hay voces, y todavía hay un sistema, donde hay un equilibrio de poderes, actualmente, ¿no?, y que podemos nosotros ahorita, como Poder Legislativo, pronunciarlos, independientemente, de un presidente de la República”.

⁶³⁹ Como afirma el Magistrado Cuarezma: “(...) el sistema parlamentario, como expresión de cultura democrática, en lo personal, y estrictamente, académicamente hablando, me parece positivo, sin embargo, requiere de una serie de factores, que puestos en vigencia en Nicaragua podrían generar sorpresas insospechadas, ahí sí, el propio parlamento y por fuerte presión se convertiría, realmente, en una caja de grillos, porque sí, históricamente, cada quien ha manejado la cuota de poder, cuando un diputado se de cuenta en el sistema parlamentario que su voto cuenta se va a generar una diversidad de intereses no de partido, sino de personas dentro de la Asamblea Nacional que no quiero imaginármelo, si es que logran los sectores políticos identificar que el sistema parlamentarista le da un poder mayúsculo a la presencia de las diputadas y los diputados en el parlamento (...)”.

advierte el Magistrado Cuarezma: “(...) no ha habido cultura hasta el momento de hacer un ejercicio de esta naturaleza, lo que me indica a mí, que no hay un solo elemento que me permita a mí identificar que las cosas van a cambiar, al contrario, se van a ver grandes espacios de poder, que se van a generar hasta contradicciones internas en los partidos políticos mayoritarios bastante fuertes, porque cada voto sí va a contar para tener ministros, para los controles (...), para voto de censura, y otras cosas más (...)”⁶⁴⁰.

Por el contrario, el discurso del Frente Sandinista defiende las virtudes del parlamentarismo para producir gobiernos democráticos más estables, argumentando que el fortalecimiento del rol de la Asamblea Nacional favorece la gobernabilidad, ya que la acción política tiene su origen en los acuerdos entre los partidos que participan en la negociación parlamentaria, y no en el Ejecutivo como único cauce institucional de las decisiones de gobierno⁶⁴¹. Como ya he señalado, el vínculo entre parlamentarismo y democracia no es directo ni automático, del mismo modo que pueden existir regímenes democráticos con un alto nivel de perfeccionamiento institucional bajo el modelo presidencial. Lo importante es respetar las reglas de juego por parte de los actores políticos, y no tratar de diseñar modelos con el único objetivo de adecuar las instituciones democráticas a un cuadro de intereses predeterminado⁶⁴².

⁶⁴⁰ Y continúa el Magistrado Cuarezma: “(...) y además, luego, se necesita una cultura de esa sociedad general, tomando en cuenta la sociedad civil (...) que yendo a las urnas a votar por X personas, resulta que en la Asamblea sale nombrado alguien diferente del que votó, y que el que se nombre en la Asamblea como primer ministro responde a la minoría, a la cual ella misma ha sancionado con su voto, por ejemplo, entonces, ese impacto (...) de cultura política en la sociedad no sé cómo se iría a digerir en el país (...)”.

⁶⁴¹ Así lo expresa el Magistrado Rafael Solís: “(...) sinceramente, me parece que quienes lo pospusieron, porque creyeron que era cuestión del sandinismo cometieron un error, Nicaragua tendría más estabilidad como régimen parlamentario, habría mayor juego, pues, entre los poderes, y mayor fuerza en la Asamblea Nacional para dirimir estos conflictos y mayor posibilidad de entenderse, pues, entre dos fuerzas o incluso hasta tres, en algunos casos, pues, que como un régimen presidencial como el que hay donde siempre el problema del poder, que todavía concentra el Presidente, a pesar de las reformas que se han hecho, ahí está, pues, que gravita sobre toda la vida política y económica del país”. El discurso crítico evalúa este argumento sobre el fortalecimiento institucional del órgano legislativo como un pretexto para abordar la delicada cuestión de eliminar la prohibición constitucional a la reelección presidencial continua. Como señala Carlos Arroyo: “(...) creo que el tema del semi-parlamentarismo fue hasta cierto punto, diríamos, una fachada, ¿no?, para tratar de despertar cierto interés en los partidos de oposición, que podrían, eventualmente, mirar ese cambio de sistema como un sistema que fortalezca todavía más la labor del Legislativo, y que le permita, diríamos, controlar los excesos de poder del Ejecutivo, pero creo que eso al día de hoy está, prácticamente, descartado, incluso, el Magistrado Rafael Solís, que ha sido uno de los operadores políticos, digamos, más cercanos al presidente Ortega durante los últimos años, y que ha estado bastante involucrado en el proceso de negociaciones con el Partido Liberal Constitucionalista, y que ha desembocado en los pactos, (...) ya él, públicamente, ha admitido que el tema del cambio de sistema político es algo que ya no se contempla dentro de las negociaciones, creo que lo dijo hace un par de meses en una entrevista que dio a un medio nacional, y, básicamente, el tema ahora se concentra ahora en el tema de la reelección (...)”.

⁶⁴² Como advierte Edmundo Jarquín de MRS: “(...) yo no sé si te has percatado que esto que llaman parlamentarización de Nicaragua, o semi-parlamentarización (...) nada tiene que ver en cuanto a la esencia del parlamentarismo o el semi-parlamentarismo, que es cómo se genera la constitución de los poderes, es decir, en el régimen parlamentario o semi-parlamentario, exceptuando el jefe de Estado, que, en algunas ocasiones, es de elección directa, (...) el Ejecutivo se constituye a partir del parlamento, es decir, la elección directa del Ejecutivo en Nicaragua, nadie está cuestionando eso, se ha seguido con la elección directa, es decir, han llamado parlamentarización o semi-parlamentarización a la lógica a partir de la cual existe “tarta” para repartir, ¿ves?, entonces, es un tema incoherente, es decir, pues, a mí me llama la atención (...) la ligereza conceptual con que en Nicaragua se habla de parlamentarización (...)”. La incorporación de instituciones procedentes de otras tradiciones en el diseño constitucional de un régimen democrático ha de tener en cuenta las variables empíricas (históricas, políticas, sociales, culturales, etc.) del país al que van a ser aplicadas. Como argumenta el Magistrado Cuarezma a propósito de la instauración de un régimen semi-parlamentario en Nicaragua: “(...) supondría contradicciones más fuertes de las que se están dando en la actualidad (...) como cultura, si tú quieres, pues, democrática, yo te diría: “sí, me parece bien, no tengo inconveniente”, ahora tú me preguntas: “¿contextualizado en el país?”, “no”, te respondo, “no” (...)”.

Por otra parte, renunciar a la introducción de un modelo semi-parlamentario, teniendo en cuenta la larga tradición presidencial⁶⁴³, no es tanto el argumento a la hora de rechazar la propuesta sandinista de reformar la Constitución para consolidar un juego político basado en el rol de las mayorías dentro de la Asamblea Nacional, como el de la fragilidad institucional del sistema de partidos nicaragüense⁶⁴⁴. Los partidos políticos son el instrumento de intermediación institucional más importante entre la sociedad y el Estado en los regímenes democráticos (Morlino, 1995: 115). El sistema de partidos hace referencia al conjunto de interacciones que se producen entre las formaciones partidarias en el proceso de la competencia electoral (Sartori, 1987; Mainwaring y Scully, 1995). Los partidos nicaragüenses aún presentan un grado de institucionalización muy bajo, como corresponde, por otro lado, a una democracia incipiente, que aún no ha consolidado organizaciones autónomas capaces de articular el juego competitivo sin depender internamente de los liderazgos personalistas.

Incluso el FSLN, que es el partido con la estructura organizativa más extensa y consolidada en el ámbito nacional, además de estar dotado de una militancia activa y conectado firmemente a sus bases sociales, tiene la impronta marcada por la estrecha lealtad partidaria a su líder Daniel Ortega (Santiuste, 2000). El PLC antes de su división en 2002 tenía también los rasgos propios de una organización bien estructurada con presencia institucional en todo el territorio nicaragüense (aún bajo el liderazgo caudillista de Arnoldo Alemán), si bien el resto de las formaciones muestra aún un escaso desarrollo organizativo, sirviendo generalmente de plataforma a ambiciones políticas individuales. Aunque tanto el FSLN como el PLC consolidaron la presencia del partido en el territorio nacional para ampliar el cauce de participación de sus militantes en los niveles departamental, municipal y zonal, así como fortalecer el proceso de toma de decisiones, y estimular la acción política de la organización, en la práctica, la estructura de representación territorial de ambos partidos no ha limitado la fortaleza de los liderazgos caudillistas de Ortega y Alemán, de forma que la “conducción unipersonal” (Álvarez, 2006: 653) constituye la pieza clave del funcionamiento interno de las dos formaciones políticas.

El sistema de partidos continúa siendo un factor de inestabilidad del sistema político nicaragüense, ya que su bajo nivel de institucionalización da lugar a una doble tendencia contradictoria, por un lado, la polarización electoral, y, por otro, la fragmentación partidaria, dificultando el funcionamiento cooperativo de los órganos de gobierno (Santiuste, 2000). Un sistema de partidos con menor tendencia a la polarización contribuye a aumentar la gobernabilidad democrática. Lo mismo podemos decir de un sistema de partidos menos fragmentado en un alto número de partidos, que obstaculizan la formación de consensos en el proceso de toma de decisiones (Mainwaring y Scully, 1995). En Nicaragua el escenario es

⁶⁴³ Y explica Félix Madariaga: “(...) *no hay sistema per se malo, ¿verdad?, pero aquí hay varias cosas, el argumento predominante ha sido el argumento de que no es nuestra tradición, eso es lo que más que he escuchado en los medios de comunicación, en artículos académicos, y que si no es nuestra tradición, ¿para qué tratar de disponerlo?, yo no creo que sea un argumento fuerte, no apoyar el régimen parlamentario porque no es nuestra tradición política no me parece que sea un argumento de fondo (...)*”.

⁶⁴⁴ Y así lo señala Félix Madariaga: “*el segundo argumento de fondo para no permitir un sistema parlamentario es que un sistema parlamentario no puede funcionar ni dar buenos resultados con el sistema de partidos que tenemos ahora, porque supone partidos fuertes no el sentido de la concentración del poder en el titular del partido, sino partidos con todo un esquema de representatividad cuya estructura sea el resultado de las representaciones que hay por circunscripciones, etc., una serie de supuestos que no tienen los partidos nicaragüenses*”. La herencia político-institucional influye en la articulación de instituciones partidarias sólidas, desde el punto de vista de su grado de institucionalización y capacidad movilizadora (Alcántara, 1996: 35). En el caso nicaragüense, el legado político previo se ha traducido en un escenario de dificultad poliárquica, debido al reducido impacto que tiene un sistema de partidos débil sobre la neutralización de los fuertes liderazgos caudillistas que están firmemente arraigados en la sociedad (Alcántara, 1996: 37).

mucho más complejo, debido a la confrontación de signo excluyente que caracteriza a los actores políticos en su competencia por el acceso al poder, disminuyendo la eficacia de las instituciones para procesar de manera equilibrada la atención de las demandas colectivas. Por otra parte, la división interna de los partidos y coaliciones de partidos limita la creación de “mayorías presidenciales estables” (Santiuste, 2000: 96), y de órganos legislativos mínimamente cohesionados, como puso de manifiesto la escisión de la UNO en 1990 y del PLC en 2002 que sufrieron los presidentes Chamorro y Bolaños respectivamente.

Sartori (1994) dice que la mejor forma de gobierno es aquella que mejor funciona mejor al aplicarse. Un sistema parlamentario precisa de determinadas condiciones para ser eficaz, sobre todo de un sistema de partidos capaz de producir mayorías parlamentarias sólidas para garantizar un buen gobierno. Este mismo autor considera que si las democracias de América Latina abandonasen el modelo presidencialista sus instituciones de gobierno caerían con facilidad en el asambleísmo. De ahí su recomendación de un sistema mixto como el semi-presidencialismo (Flórez, 2010: 148). Los problemas asociados a la efectividad de los cambios constitucionales desde la perspectiva de su impacto sobre el funcionamiento del sistema democrático, son, por un lado, las dificultades para garantizar que la ley opere mediante una práctica institucional adecuada, siendo la variable relativa a los partidos políticos un factor clave en la evaluación del desempeño institucional de un modelo semi-parlamentario; y, por otro, la ausencia de un diseño constitucional a largo plazo que permita trazar un itinerario sobre la consolidación de la democracia nicaragüense basado en el interés general y no en intereses políticos concretos. Hay un elemento constante de confrontación entre los diferentes partidos políticos dentro del juego democrático. De ahí que “los partidos constituyan momentos preconstitucionales más que constitucionales” (Lombardi, 1982: 27)⁶⁴⁵.

5.3.5. LA SENTENCIA N° 504 DEL 19 DE OCTUBRE DE 2009:

El Frente Sandinista quiso aplicar la misma técnica de reforma parcial que en las anteriores enmiendas de 1995, 2000 y 2005, con objeto de modificar aspectos de la norma suprema en los que era necesaria una reforma total en sentido jurídico estricto⁶⁴⁶. El discurso del Magistrado

⁶⁴⁵ Y concluye el Magistrado Cuarezma: “(...) la Constitución ya tuvo su vigencia histórica, tuvo su encanto en el contexto histórico del 87, y ahora, pues, había que establecer una serie de pautas, pero ya de compromiso de nación con una visión constitucional de largo plazo, y ahí poder establecer ciertas pautas de convivencia institucionales y democráticas para que le den sostenibilidad y gobernabilidad, coyunturalmente hablando en términos estratégicos, de largo plazo, al país, y tú me preguntarías: “¿sería prudente, en términos formales, reformar la Constitución?”, tampoco, no, no sería prudente reformarla, porque se abrirían un montón de ventanitas insospechadas (...)”. En este sentido, “(...) la “tentación parlamentaria” puede generar una situación política más peligrosa que la que pretende superar” (Flórez, 2010: 159).

⁶⁴⁶ Así lo describe el Magistrado Solís como principal impulsor de las reformas constitucionales desde el Poder Judicial, junto al diputado Edwin Castro Jefe de la Bancada del FSLN en la Asamblea Nacional: “(...) sale una propuesta que se lanzó, que no fue el documento final, tal vez un 70%, un 75%, porque la propuesta la trabajamos los dos, se la dimos al Presidente, la aprobó y comenzamos a platicarla con magistrados aquí, con algunos diputados, (...) hubo una paralización, pues, y se vio que ni siquiera con los diputados que no fueran liberales, pues, se iba a poder conseguir el número de votos, y ya en julio o agosto desistimos de eso (...) en estos dos años en que he estado defendiéndola, y he mantenido públicamente que se podría hacer el paso (...) al régimen parlamentario a través de una reforma parcial, cuando en estricto derecho, (...) se necesitaría más bien convocar elecciones nuevas a una Asamblea Nacional Constituyente, que decida si lo mejor para Nicaragua es o no un régimen parlamentario, pero como ya están los antecedentes del 95 para efectos públicos, para tratar de conseguir los cincuenta y seis votos, sí, digamos, de una forma más dura, se podría hacer esa reforma, entonces, de alguna forma, estaríamos otra vez en esa discusión, lo que a veces es bueno de determinados métodos uno dice que no fue tan bueno, pero tal vez sea lo mejor para pasar a otro tipo de modelo, yo en estricto derecho, como te digo, la reforma parcial que estábamos impulsando ahora en el 2008-2009 para crear un régimen parlamentario también

Solís, autor de la polémica sentencia N° 504 del 19 de octubre de 2009⁶⁴⁷ que suspende de aplicación el artículo 147 de la Constitución en el que se prohíbe la reelección presidencial continua, se defiende de las acusaciones de diseñar este nuevo modelo para asegurar la continuidad en el poder del presidente Ortega, admitiendo que el fracaso de las negociaciones dentro de la Asamblea Nacional motivó la sentencia judicial como única vía para aprobar la reedición de la candidatura de Ortega en los comicios presidenciales de 2011: “(...) *para mí era lo mejor para el país, no sé, creo que habría sido lo mejor, creo que habría funcionado mejor, al final del libro está la propuesta*⁶⁴⁸, *para presentarla nos sirvió a él y a mí, después integramos al doctor Rosales, el presidente de la Sala de lo Constitucional de aquí, y al ingeniero Núñez, pues, que es el presidente de la Asamblea, y los cuatro fuimos a la comisión final y estuvimos platicando con los liberales a ver si avanzábamos o no, pero, como te digo, todos esos factores hicieron que se perdiera la posibilidad de Nicaragua de pasar a un modelo parlamentario en este año* (...)”⁶⁴⁹.

La sentencia N° 504 argumentaba que los artículos 147 y 178 introducidos por la Ley No. 192 del 4 de julio de 1995 creaban “una discriminación e interdicción electoral para presidente y vicepresidente, alcalde y vicealcalde”. Los seis magistrados del Frente Sandinista expresaron que el “Poder Constituyente Derivado” de 1995 no podía contravenir lo dispuesto por el “Poder Constituyente Originario” de 1987. De nuevo, el pecado original de la primera gran reforma a la Constitución nicaragüense, la Ley No. 192 de 1995, mostraba toda su flaqueza: la dificultad de no haber procedido a abrir un nuevo proceso constituyente en 1990 para sentar las bases jurídicas de un régimen democrático mediante la reforma total del viejo texto de los 80.

era tan incorrecto, como lo que se hizo en el 95, pues, pero uno piensa, es más beneficioso para el país que entremos a un régimen parlamentario, que esto, que lo otro, y yo digo, bueno, sacrifiquemos un poco esto para avanzar hacia ese modelo ya parlamentario (...)”.

⁶⁴⁷ La sentencia N° 6 fue emitida por la Corte Plena el 30 de septiembre de 2010. Esta nueva sentencia autorizaba la inscripción definitiva de la candidatura de Daniel Ortega en las elecciones presidenciales de 2011, declarando la inaplicabilidad *erga homines* del artículo 147. Los cinco magistrados del FSLN se “auto-convocaron” unidos a otros jueces suplentes con el fin de ratificar la sentencia N° 504. En este último proceso tampoco estuvieron presentes los seis magistrados de tendencia liberal, que se negaron a participar en las sesiones de la Corte en protesta por el decreto presidencial dictado por Ortega en enero de 2010, mediante el cual aseguró la continuidad en el cargo de casi una veintena de altos funcionarios públicos a los que se le vencía el período de permanencia. Entre ellos se encontraban los dos principales operadores políticos del FSLN dentro del Poder Judicial: los magistrados Rafael Solís y Armengol Cuadra.

⁶⁴⁸ Se refiere al libro de Edwin Castro Rivera, “*Parlamentarización del sistema político nicaragüense*”, publicado por el Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ) – Corte Suprema de Justicia en 2008.

⁶⁴⁹ Y continúa el Magistrado Solís: “(...) *ahora esto se dará de aquí a diez o veinte años, tal vez, cuando haya más madurez, yo no sé si, a lo mejor, digamos, lo más correcto sea esperar el momento, que el país esté más maduro, se convoquen elecciones, se explique lo que es el modelo parlamentario, se haga un referéndum sobre eso, y si la población considera, pues, que es mejor, que es superior al presidencialista, avanzar en esa dirección, tal vez estábamos queriéndolo hacer muy, digamos, a contragolpe, pues, y a una presidencia de Daniel Ortega que podría interpretarse como que lo que se quería era prolongarlo a él, tal vez con un primer ministro tipo Alemán, que estuvieran las dos fuerzas políticas turnándose, y después al revés, como se dio mucho tiempo aquí, como si fuera el uno presidente y el otro primer ministro, y así organizarse, que no era la voluntad ni la decisión, por lo menos, en mi caso, creo que en el diputado Castro tampoco, sino que yo creo que las ventajas de ese modelo, yo comparto las apreciaciones de ese libro, y ahí están señaladas seis o siete, sobre el parlamentarismo siguen siendo válidas, pues, y que, efectivamente, es un régimen mejor en cuanto a la estabilidad política, mejor en cuanto a los controles y los balances del poder, mejor en cuanto a la posibilidad de atraer a una inversión extranjera, pero bueno, en ese momento se hizo una manipulación de todo y quedó para mucho más adelante, para retomar otra vez, no sé si hay posibilidad de retomar esto, y ver si se pueden conseguir los votos, o ir a una Asamblea Constituyente, pues, que sea la que lo determine por último”.*

A continuación se examinan los detalles del procedimiento jurídico de la sentencia N° 504 elaborada por los magistrados del Poder Judicial. En primer lugar, destacamos la rapidez⁶⁵⁰ con la que se procedió a tramitar la solicitud ante el CSE, el recurso de amparo ante el Tribunal de Apelaciones, y la posterior sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia⁶⁵¹.

Otro rasgo característico de la sentencia N° 504 es la atemporalidad del recurso de amparo planteado en un momento en el que los comicios presidenciales y municipales aún no habían sido convocados, restando de dos a cuatro años, respectivamente, para su celebración.⁶⁵² Por tanto, observamos una irregularidad en el tiempo, puesto que no se había producido el acto jurídico que motivaba el recurso de amparo⁶⁵³. Considerando que todavía no habían sido nombrados los candidatos para las próximas elecciones por los partidos políticos correspondientes, el objeto de la sentencia era estrictamente inexistente. Como concluye Cairo Manuel López: “(...) las preguntas son: ¿tiene la Sala de lo Constitucional, en materia de amparo, competencia para conocer de un acto que no se ha producido aún?, porque nadie le había negado al comandante Ortega y a los alcaldes la posibilidad de que se inscribieran como candidatos, en primer lugar, su partido no los ha propuesto, entonces, como no ha habido ningún acto, ¿sobre qué materia se van a pronunciar?, sobre un supuesto nada más (...)”⁶⁵⁴.

⁶⁵⁰ En este orden, el diputado del PLC Francisco Aguirre refiere la lentitud habitual del proceso judicial en Nicaragua: “(...) la Constitución dice que el único que puede enmendar o modificar parcialmente la Constitución Política es la Asamblea Nacional, no es la Corte Suprema de Justicia o la Sala Constitucional, no es el Ejecutivo, sólo la Asamblea Nacional, entonces, al tomar esa acción totalmente ilegal e inconstitucional, y en un tiempo record, porque aquí si vos metés algo en nuestro sistema judicial, aunque lubriqués el mecanismo, no va a tener una conclusión favorable o desfavorable en menos de años, aquí el sistema judicial es muy lento, muy ineficiente, en este caso, en cuestión de cuarenta y ocho horas ya llegaba este infeliz remedo de sentencia como decimos nosotros (...)”.

⁶⁵¹ Como indica el constitucionalista Cairo Manuel López: “(...) interponen una cantidad de alcaldes más el presidente de la República una solicitud ante el Consejo Supremo Electoral el día 15 de octubre, el día 16 de octubre el Consejo Supremo Electoral desconoce la situación y dice que no tiene competencias, y lo hace a las 11.00 h. de la mañana, (...) que no tiene ninguna competencia para pronunciarse, en este caso, va a suceder toda una serie de cuestiones bien interesantes. Ese mismo día 16 de octubre, después de haberse dado la resolución a las 11.00 h. de la mañana a las 1.00 h. de la tarde se está dando un poder a un abogado para que represente a toda esta cantidad de recurrentes, y a las 2.20 h. minutos de la tarde de ese mismo día se presenta el recurso de amparo. Posteriormente, el Tribunal de Apelaciones a las cuatro y diez minutos de la tarde de ese mismo día acepta el recurso y ordena tramitarlo, como pone en conocimiento al Procurador General de la República, dirige oficio al Consejo Supremo Electoral, y más tarde, esto fue el 16 de octubre, (...) acepta todo esto (...) en el Tribunal de Apelaciones, las personas se personan ante la Corte Suprema de Justicia a las 8.30 h. de la mañana del día lunes 19 de octubre, a las 12.00 h. de ese mismo día la Sala dicta un auto, teniendo por radicado el recurso, a las 1.00 h. de la tarde convocan a los magistrados de la Sala a una sesión, y esa misma tarde de ese mismo día a las 17.00 h. de la tarde emiten una sentencia de veinticuatro páginas. Esa sería, primero, una sorpresa, con la celeridad con la que se ha tramitado (...)”.

⁶⁵² Así lo destaca el diputado del PLC Carlos Noguera: “(...) ¿qué es lo que hizo la Corte Suprema de Justicia?, en este caso, la Sala Constitucional hizo todo un mamarracho⁶⁵², metieron un recurso de amparo en el Consejo Supremo Electoral a alcaldes y al Presidente de la República en un momento donde no hay ninguna convocatoria de elecciones, porque las elecciones nacionales en Nicaragua son hasta el 2011, ni tan siquiera se ha abierto un período de convocatoria de elecciones, entonces, a nadie se le está en este momento, supuestamente, entre comillas, se le está violando ningún derecho, porque no hay convocatoria, nadie tiene que inscribirse en el Consejo Supremo Electoral como candidato (...)”. En el discurso de los entrevistados abundan las referencias críticas a la sentencia N° 504, calificada como un “sub-producto” jurídico, con graves defectos desde el punto de vista formal y material. En este marco, afirma el sociólogo Manuel Ortega Hegg: “(...) uno no quiere llamarle sentencia, ¿verdad?, se habla más bien de una resolución, por todo lo que ha significado de ilegalidad, desde la convocatoria misma del quórum de la Sala Constitucional (...)”.

⁶⁵³ Y señala también el constitucionalista Cairo Manuel López: “(...) no se ha producido un acto jurídico sobre el cual se pueda pronunciar la Sala de lo Constitucional”.

⁶⁵⁴ Con este mismo argumento se expresa la diputada Mónica Baltodano: “(...) fijáte que ahí no había ni siquiera agraviados, ¿verdad?, es un recurso rarísimo, porque no había agravio (...), efectivamente, no había un acto frente al cual recurrir, porque tendrían que haber esperado a que él fuera al Consejo Supremo Electoral a

Además del apremio que caracterizó al proceso de elaboración de la sentencia N° 504, el discurso cualitativo destaca las dificultades de integración de la Sala Constitucional, cuya composición era insuficiente, debido a la convocatoria de los magistrados fuera del horario laboral de jornada reducida dentro de la Corte Suprema de Justicia⁶⁵⁵. Tales problemas de formalidad jurídica no son menos importantes, según lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial No. 260 de 1998: “(...) *son reglas previas y básicas para poder consolidar el Estado de Derecho, desde el punto de vista de una Sala Constitucional, que a la vez es la atalaya o el guardián para cuidar celosamente el Estado de Derecho (...)*”, como afirma el Magistrado Sergio Cuarezma.

La anomalía en la convocatoria de los magistrados propietarios no afines al FSLN, que desconocían el “golpe de mano” que se iba a desarrollar en el seno del Poder Judicial para habilitar mediante una interpretación del artículo 147 la candidatura de Ortega en la elección presidencial de 2011, tiene también un reflejo en la extralimitación de competencias por parte de la Sala Constitucional al dictar la sentencia N° 504. El Presidente de la Sala Constitucional de la CSJ, el Magistrado Francisco Rosales, arguyó que si bien se había convocado a los magistrados liberales que integraban esa sala, Iván Escobar Fornos, Sergio Cuarezma y Damisis Sirias, ninguno de ellos se presentó, teniendo que llamar a los magistrados suplentes del FSLN Yadira Centeno, Armengol Cuadra, y Juana Méndez. El presidente del Poder Judicial, el Magistrado Manuel Martínez, emitió un comunicado oficial el 29 de octubre de 2009, firmado por los magistrados liberales de la CSJ Damisis Sirias, Sergio Cuarezma, Antonio Alemán, Iván Escobar Fornos, Edgard Navas y Gabriel Rivera, en el que declaraba nula la sentencia N° 504, ya que el amparo era en sí mismo ilegal al recurrir en contra de un acto presunto y no de un acto consumado. Como añade Cairo Manuel López: “(...) *la Sala de lo Constitucional comete un exceso de poder al pronunciarse, inclusive, declarando inconstitucional o no aplicable, como señala la Ley de Amparo, ciertos aspectos de la Constitución Política, concretamente, el artículo 147, que es el que prohíbe la reelección presidencial y el 178 la de los alcaldes. Entonces, aquí el único que tiene competencias para ver los aspectos de inconstitucionalidad es la Corte Plena, pero no una Sala, aquí hay un exceso de poder*”.

Por otro lado, el “secretismo” con el que actuaban los representantes del Frente Sandinista dentro del Tribunal de Apelaciones anticipaba la acción urgente en la Sala Constitucional de la

inscribirse dentro del calendario electoral, y, entonces, el Consejo denegarles la inscripción en base al artículo 147 de la Constitución, y, entonces, ellos recurrir, por lo menos hubieran guardado un poco la apariencia, pero no lo hicieron así, o sea, que es un fallo totalmente sacado sin ningún fundamento jurídico, lo que dicen nuestros abogados es que es nulo”.

⁶⁵⁵ Así lo explica, nuevamente, Cairo Manuel López: “(...) *de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Sala debe integrarse por todos los magistrados de la Sala Constitucional para conocer del recurso de amparo, como supuestamente no estaban presentes tres magistrados, llaman a sus suplentes, hay que señalar que aquí en Nicaragua cada magistrado tiene lo que se llama un conjuer, pero los conjueres nunca se han integrado, nunca se ha dictado la forma en la cual ellos trabajan, se llama, entonces, a los suplentes de estos magistrados, que son otros magistrados, no concurren los magistrados porque se habían marchado, dado el nuevo horario, a la 1.00 h. de la tarde, y ese mismo día dictan el recurso*”. El diputado del PLC Francisco Aguirre explica la no concurrencia de los magistrados liberales en la Sala Constitucional, debido a los “cortes de luz” para ahorrar gasto energético que pone fin a la jornada laboral a las 13.00 h.: “(...) *ahora tenemos una manera grotesca de enmendarla, que es a través del voto de seis jueces de la Sala Constitucional, haciendo una convocatoria totalmente incorrecta, cuando, al igual que ahora que la luz se fue acá a las 12.00 h., ¿te diste cuenta?, se fue también en la Corte Suprema de Justicia, aquí en esta Asamblea Nacional acaban de cerrar la puerta, no sé ni por dónde vamos a salir vos y yo, pero así como está esto, quedó una Corte Suprema, si vas allá te vas a dar cuenta que muy pocos de ellos tienen acceso a ventana, o sea, que aquí tenemos un poquito de luz que entra, entonces, los magistrados nuestros del PLC, sencillamente, pensaban que ya se había acabado el día, no habían sido convocados a esa reunión (...)*”.

Corte Suprema⁶⁵⁶. La sentencia N° 504 se elabora incluso a oscuras, “en la sombra” especificará el Magistrado Cuarezma, aprovechando los cortes de luz para evitar la presencia de los magistrados propietarios de la oposición liberal., como destaca el diputado del PLC Carlos Noguera: “(...) lo que hacen ellos es que el presidente manda a citar, metiendo cédulas debajo de las puertas a escondidas en el momento en que se va la luz en la Corte Suprema, (...) y, entonces, se reúnen, y como no están los magistrados del otro lado, y, supuestamente, ya están citados a través de una cédula escondida, llaman a otros magistrados de su propio partido, que no son miembros de la Sala, la integran y entre todos ellos hacen la sentencia, y la firman, y la mandan inmediatamente al Consejo Supremo Electoral para decir: “esto es una sentencia firme” (...)”.

Estos son aspectos de forma entre los que destacamos: la rapidez, el secretismo y el exceso competencial por parte de la Sala Constitucional que emite la sentencia N° 504 del 19 de octubre de 2009⁶⁵⁷. Esta concepción de la sentencia como un acto puro del poder político, en el sentido

⁶⁵⁶ Como observa el diputado del PLC Carlos Noguera: “(...) meten ese recurso, lo conocen solamente, ahí apartan a un magistrado, que es liberal, que es quien pudo haber informado de eso, y lo mandan a un tribunal de apelaciones, ese tribunal de apelaciones lo reciben dos sandinistas, como el tercero no es sandinista, llamaron a otro sandinista de otra sala para integrar salas para ser tres, e inmediatamente da lugar al amparo y lo remiten a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Todo eso dentro de un absoluto secreto, ¿verdad?, como que si fuera alguien que anda robando, si las cosas en un país deben ser transparentes, ¿por qué se andan escondiendo?, llegan a la Corte Suprema de Justicia, lógicamente, que todo esto es un plan estructurado, ya los magistrados de la Corte Suprema deben de saber que les va a llegar ese amparo en cualquier momento (...)”.

⁶⁵⁷ Como refiere en su entrevista el Magistrado Cuarezma, que reproducimos de manera íntegra por el valor testimonial del documento cualitativo: “(...) un lunes 19 de octubre en los despachos de los diferentes magistrados, y hablo por el mío, recibimos la convocatoria ordinaria a la Sala de lo Contencioso, que son todos los miércoles a las diez de la mañana, (...) solamente esa convocatoria en lo personal recibí, posteriormente, como a eso de las cinco de la tarde recibí una comunicación telefónica del Magistrado Presidente, Manuel Martínez, que me decía: “Sergio, ¿dónde estás?, “voy en dirección a casa, voy a mitad de camino”, “hay un complot en la Corte, ¿te vienes a casa, por favor, para que conversemos?”, “Está bien”, y no era la primera vez que sucedía una cosa similar, ya había sucedido un año y hacia atrás, con la famosa resolución que estas mismas personas tomaron a propósito de los Consejos Populares Ciudadanos (CPC), siempre a la sombra de la ley, nunca mejor dicho, “a la sombra” en sentido del atardecer y del anochecer, han tomado dos decisiones de esta naturaleza, se repitió la historia, yo me dirigí a la casa del Magistrado Presidente, y a partir de ahí comenzamos a recabar información, (...) y me dijo: “averigüemos qué está pasando, porque me llamó el relacionista público, que me comenta que hay una conferencia de prensa dentro de unos minutos”, él llamó al Magistrado Solís, y el Magistrado Solís le expresó, primero le preguntó: “Rafael, ¿qué está sucediendo?”, y, entonces, Rafael le dijo por teléfono: “enciende la televisión y te darás cuenta”, el spiker estaba escuchando, se puso a reír Payo, (...) se cortó el teléfono y llamé a la secretaria de la Sala Constitucional, que es Elmira Castro, y le pregunté: “¿qué está sucediendo Elmira?”, me dice, “bueno, una notificación extraordinaria para una reunión por la tarde”. “¿Y a qué hora me hicieron llegar ese documento?, porque a mi oficina no llegó”. “Pues el Magistrado Presidente de la Sala de lo Constitucional me pidió que lo hiciera a eso de la una de la tarde”, que es por acuerdo del 16 de marzo del 2009, que es la hora a la que se suspenden las actividades laborales en la Corte, por cuestiones de ahorrar energía eléctrica y otras situaciones más, ¿no?, comida, porque aquí se subvencionaba la comida y otros privilegios que se fueron recortando, y, entonces, la Corte plena decidió que aquí se saliera a la una de la tarde. “El Magistrado Presidente, Francisco Rosales, me pidió que a eso de la una de la tarde pasara dejando los documentos de la nota citatoria, el memorándum, a los despachos”. “¿Y a qué hora pasaste dejando el mío?”, le pregunté, “como a eso de las diez para la una de la tarde”. “Está bien”. Luego, pues, se desarrollaron los hechos, la conferencia de prensa, al día siguiente vine al despacho, busqué ese documento, confieso que por la tarde comencé a llamar a mi equipo de trabajo preguntando si conocían (...) esa citación para una reunión extraordinaria, nadie tenía conocimiento, al día siguiente antes del mediodía, pues, a media mañana, no recuerdo muy bien, un colega, Iván Escobar Fornos, que es otro miembro propietario en la Sala Constitucional, tenía el memorándum, estábamos en la oficina de Manuel Martínez, y le dije: “Iván, me lo facilitas, por favor”. “Cómo no, Sergio”, leí el memorándum, y yo no aparecía en el memorándum en la citación, cometieron un grave error de los tantos que cometieron en el ámbito formal, (...) de tal manera que ahí hay un vicio de nulidad muy grande a efectos de la constitución de esta Sala Constitucional, eso como primer punto, es decir, en los aspectos de forma (...)”. En este punto, añade Cairo Manuel López: “(...) tampoco la Corte Plena, aunque estuviesen sus dieciséis magistrados reunidos, puede declarar

voluntarista del término, queda reflejada en el discurso del Magistrado Cuarezma al subrayar la importancia de seguir el cauce formal previsto en la ley para evitar caer en: “(...) *la decisión de seis personas, su carácter personal, digo su carácter personal habida cuenta de que no se había conformado bajo los parámetros constitucionales, (...) asumen, se arrogan la facultad, que no está establecida en la Ley de Amparo y mucho menos en la Constitución Política, de declarar inaplicables disposiciones constitucionales, haciendo referencia a una serie de juegos de carácter interpretativo a propósito de la soberanía originaria, que ha sido violentada por el proyectista de la reforma del 95 de la Constitución Política, que limita la reelección de los presidentes, que no había sido contemplada por la Constituyente del 1987*⁶⁵⁸”.

Hasta aquí la referencia cualitativa al procedimiento jurisdiccional, que justifica con enorme ligereza las deficiencias en la conformación de la Sala Constitucional para emitir la sentencia N° 504 por los magistrados vinculados al FSLN dentro de la Corte Suprema de Justicia. Como añade José Antonio Alvarado del PLC: “(...) *te das cuenta que es una decisión política más que jurídica, y que salvaguardar la forma jurídica procedimental para hacerla no ocupó ninguna prioridad, porque la prioridad es la decisión política (...)*”.

5.3.6. EL POR QUÉ DE LAS REFORMAS: LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL:

En este apartado nos centramos en el nudo gordiano de los cambios a la Constitución impulsados por el FSLN desde 2007: la cuestión de la reelección presidencial en mandatos sucesivos⁶⁵⁹. Como advierte el Magistrado Iván Escobar Fornos.: “*está paralizada*⁶⁶⁰ (...), *no, no quieren nada (...). Es que la lucha que se está dando es una lucha de poder, ¿eh?, nada más, de ahí para adelante no hay nada. (...) fíjate bien si hay alguien que ha presentado un programa, ¿has visto alguna cosa? (...) Tienen sus propuestas, pero no un programa completo. Aquí lo que están es nada más cuestioncitas, yo opino aquí una cuestioncita, tú opinas otra cuestioncita, así (...), y, por otro lado, está la corriente de la reelección, (...) se principió la de la parlamentarización, pero después se abandonó por aquella cosa de que la política así es, es*

inconstitucional un aspecto de la Constitución Política, eso no se ha aceptado en el Derecho nicaragüense, el único órgano competente para poder reformar, modificar la Constitución Política es la Asamblea Nacional, sea por el constituyente, por una Asamblea Nacional Constituyente, o por el constituyente permanente, que también en España le llaman el constituyente derivado (...)”.

⁶⁵⁸ La descripción del proceso que hace el diputado Figueroa del FSLN elude tales irregularidades jurídicas: “(...) *para la convocatoria de la Sala de lo Constitucional había un magistrado, que estaba, creo, que en Grecia, y los otros, el resto, todos estaban aquí, fueron convocados para conocer de esta situación y dos de ellos de tendencia liberal no se presentaron, fueron acreditados dos suplentes, la Sala Constitucional de la Corte conoce el caso y emite una sentencia (...)*”.

⁶⁵⁹ En razón a la sistematicidad del texto constitucional al hablar del artículo 147 de la Constitución Política que prohíbe la reelección presidencial continua, también incluimos la referencia al artículo 178 que aplica esta misma prohibición a los Alcaldes y Vicealcaldes de los municipios. El *artículo 147* en su acápite *a* establece lo siguiente: “no podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República 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”. El *artículo 178* señala lo siguiente: “el Alcalde y el Vicecalde solo podrán ser reelectos por un período. La reelección del Alcalde y Vicecalde no podrá ser para el período inmediato siguiente”.

⁶⁶⁰ Así lo expresa la periodista e investigadora de CINCO Sofía Montenegro, estableciendo como factor de la suspensión del debate constitucional en la Asamblea Nacional, la desconfianza de las demás fuerzas políticas a la hora de aprobar con su voto unas reformas cuyo único propósito era garantizar la renovación de la candidatura del Presidente Ortega en 2011: “*está paralizado, pues, y, obviamente, todo el mundo sabe de qué viene esta historia, de una reforma constitucional, que no sirve únicamente más que para la perpetuación en el poder de Daniel Ortega (...)*”.

circunstancial, y, entonces, ahora queda nada más lo de la reelección, ¿verdad? Están en ese debate fuerte que es un poco difícil”.

El rechazo a la reelección presidencial continua entre los demás grupos parlamentarios, incluido el PLC, hizo prácticamente inviable la aprobación del paquete de reformas constitucionales elaborado por el FSLN en 2007 y 2008⁶⁶¹. La larga tradición nicaragüense de gobiernos autoritarios en los que el mecanismo reeleccionista ha sido un cauce efectivo para la ambición de las élites en su afán de eternizarse en el poder está en la base del discurso crítico sobre la reforma del artículo 147⁶⁶², que limita el mandato presidencial a dos períodos discontinuos. Como añade el Magistrado Escobar Fornos: “(...) *la reelección no es buena ni mala, siempre que sea limitada, pues, período a período, yo creo que la mejor es la continua, pues, porque si te quedó algo, pues, termínalo de hacer, porque la discontinua si no hiciste nada en eso, nada tenés, entonces, actualmente, se permite la discontinua, períodos de por medio ¿para qué?(...) la discontinua es un afán nada más de volver a gobernar, digo yo pues, pero ha tenido muy malos antecedentes, ese es el problema, como te digo, en algunos países hay porque ha resultado, en otros países no hay porque así les ha resultado, pero eso hay que estudiarlo en la historia de cada país, su historia política y cultural para ver si eso es lo que cabe”.*

En la Constitución de 1987 no se reguló la reelección presidencial continua en un contexto marcado por la guerra y el refuerzo institucional de un poder presidencial excesivo y militarizado. Sin embargo, en las reformas de 1995 la facción democratizante del FSLN, integrada por los diputados de la futura formación política MRS, sí aprobó la introducción del artículo 147, que prohíbe en Nicaragua la reelección presidencial en dos mandatos seguidos⁶⁶³. Advertí el peso explicativo que tienen las variables partidarias en el análisis de los cambios constitucionales desde 1990: la consolidación de fuertes liderazgos en el seno de los partidos políticos con aspiraciones de obtener un triunfo electoral es incentivada por la reducción del mandato presidencial a dos períodos discontinuos. El candidato designado por el partido que alcanza la presidencia debe mantener su liderazgo hasta la próxima convocatoria en la que pueda

⁶⁶¹ Como expone Violeta Granera: “(...) *nuestra Constitución tiene un artículo que prohíbe la reelección presidencial continua, y (...) el mecanismo que quieren usar para la reelección es suprimir ese artículo y con este afán el gobierno ha estado promoviendo, ha intentado diferentes vías, la primera vía fue la de hablar y proponer un cambio de sistema político y pasar del sistema presidencial a un sistema híbrido entre el sistema parlamentario y el sistema presidencial, pero híbrido en el peor sentido de la palabra, porque realmente todas, pero todas las propuestas dejadas, y voy a hablar en pasado, porque las han dejado atrás, tomaba lo peor de los dos sistemas, o sea, los mecanismos sin los contra chequeos que tienen ambos sistemas”.* En este orden, el rechazo de los diputados de oposición al Frente Sandinista a apoyar la votación del proyecto de reforma constitucional en el órgano legislativo se sustenta en esta amenaza representada por la continuidad de Daniel Ortega en el control del Ejecutivo. Así lo expresa Félix Madariaga: “(...) *creo que existen dos argumentos muchísimo más sólidos para no apoyar esa propuesta: la primera es que tiene como una de sus premisas la reelección con otro nombre, que es, básicamente, una vez que tiene mayoría de partido o consenso, la figura del Primer Ministro puede mantenerse como Jefe de Gobierno cuantas veces como pueda generar el consenso parlamentario (...)*”.

⁶⁶² El propio discurso sandinista a través de la voz del diputado del FSLN Edwin Castro refiere el uso habitual de la reforma constitucional que hacía el régimen somocista para garantizar la reelección presidencial, como un rasgo típico de la historia nicaragüense: “*a partir del período de Somoza, digamos, en la década de los 30, realmente, las constituciones y sus reformas, en una primera etapa, sirvieron para que la dictadura o dinastía somocista se cubriera con un manto institucional, pero, en realidad, las reformas y aún las nuevas constituciones sirvieron fundamentalmente para enmarcar lo que era la reelección presidencial, como un mecanismo institucional para darle un cariz al régimen”.*

⁶⁶³ Así lo advierte el Magistrado Rafael Solís: “(...) *en el 95, la cuestión fue distinta, la mayoría de los diputados que formaron parte del nuevo partido del MRS, que fue una disidencia del sandinismo, sí votaron y a conciencia, pues, a favor de poner el artículo que prohibía la reelección, los diputados propiamente del Frente, que se quedaron, digamos, con el Frente votaron en contra, pero la mayoría de diputados de ese entonces del MRS, que se estaba formando, sí las aprobaron, no fue de los temas que, digamos, más consenso tuvo en esos debates, pero sí quedó, efectivamente, pues, prohibida, eso es cierto (...)*”.

participar nuevamente como presidenciable. Por el contrario, la reelección continua tiene la ventaja de permitir al presidente saliente volver a presentarse para dar término a su agenda política si resulta premiado electoralmente por una buena gestión gubernamental. En Nicaragua, el principal efecto de la reelección en dos únicos períodos alternos ha sido la consolidación de los liderazgos de Arnoldo Alemán dentro del PLC y Daniel Ortega en el FSLN.

Aunque en el fortalecimiento de ambos líderes también han intervenido las reformas constitucionales de 2000, que han permitido que los dos partidos hayan adquirido cuotas de representación dentro de los poderes del Estado. Éste constituye un incentivo poderosísimo para impedir la renovación del liderazgo en el seno de ambas formaciones, puesto que los dirigentes que pactan, Ortega y Alemán, son además los que distribuyen los cargos públicos entre sus correligionarios. El deterioro sufrido por el liderazgo de Alemán en la convocatoria general de 2011 ha acompañado al de su propio partido, dado que no era fácil su recambio dentro de la estructura organizativa del PLC a pesar del rechazo de la opinión pública a su candidatura, como han demostrado finalmente las urnas. Por otra parte, la prohibición de la reelección presidencial continua en las reformas de 1995 respondía a una vieja demanda de la sociedad nicaragüense de poner coto a la ambición de los presidentes de perpetuar su mandato a lo largo de su historia⁶⁶⁴. En este sentido, la reelección presidencial actúa como un factor que refuerza institucionalmente a los líderes que intentan mantener a toda costa su dominio tanto en la estructura partidaria, como en la competencia con el adversario político, reforzando el verticalismo sin dejar participar a las bases, ni tampoco permitir una renovación de la cúpula directiva. Ambos son dos aspectos esenciales de la democratización de los partidos políticos⁶⁶⁵.

⁶⁶⁴ Como señala el investigador Félix Madariaga: “(...) de hecho, personalmente, creo que *ceteris paribus* la reelección continua sería mejor que la que tenemos ahora, y este es mi argumento, la reelección continua permite que la vida política del Presidente se limite a dos períodos políticos, un estimado de entre ocho y diez años, porque sabe que después de ser Presidente sólo tiene un término más inmediato, ese es mi primer argumento. El segundo argumento, porque crea un incentivo positivo para hacer un muy buen gobierno, porque es a su conveniencia tener altos índices de aprobación, que le permitan la reelección inmediata, no estoy hablando del sistema nicaragüense, sino que es una reflexión más general, pero el sistema nicaragüense establece que no hay reelección continua, pero hay reelección intercalada, lo que obliga a que el actor político que fue Presidente se mantenga jugando, políticamente, no sólo por el período actual, sino por el próximo período que le da, digamos, una relevancia de quince años como hombre fuerte del partido, ese período de quince años como hombre fuerte del partido legitimado por el sistema político genera unas perversiones tremendas en el liderazgo del partido, porque no permite una fluidez de la renovación partidaria, entonces, yo creo que ante la torpeza del sistema actual la alternativa, desde el punto de vista racional, sería legitimar la reelección continua, y cerrar absolutamente las puertas para cualquier otra reelección, sin embargo, esa alternativa que es racionalmente interesante está muy desgastada como argumento político, porque la ciudadanía reconoce, por lo menos en porcentajes muy altos, como dicen las encuestas de opinión, reconoce la reelección como uno de los grandes males de la historia política nicaragüense, entonces, es un tema que no tiene legitimidad, y, por tanto, la única alternativa funcional que yo encuentro para destrabar esa perversión que te estaba refiriendo es cerrar absolutamente cualquier posibilidad de reelección, como han hecho en la práctica algunos sistemas políticos, como el mexicano, por ejemplo, que han priorizado, digamos, una renovación rápida, digamos, de su liderazgo, hay muchas perversiones todavía como, por ejemplo, el excesivo rol o injerencia del Presidente en la designación de su sucesor, pero, en todo caso, permite, digamos una renovación rápida (...)”. En el caso de Daniel Ortega, la amplitud de su biografía política pone de relieve la imposibilidad de postularse por ley como candidato presidencial en las elecciones de 2011, después de casi veinte años de actividad en la dirección del país, si contamos su presencia como titular del Ejecutivo durante el régimen sandinista (1979-1989). Como expresa el jurista y filósofo Alejandro Serrano Caldera: “(...) Ortega gobierna desde el 79 hasta el 84, seis años, como coordinador de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, luego, del 84 al 90, seis años como Presidente de la República, ya son doce, ya lleva tres, casi, son quince años gobernando, entonces, si nos va a hablar de quince años que termina esto dentro de dos años son diecisiete años y cinco años más son veintidós años, eso no es normal, eso no es sano, lo sano es que haya un Estado de Derecho, que haya instituciones que funcionen, que haya alternabilidad en el poder, que se mantenga la reelección alterna, pero que se evite que se eternice algo en el poder, porque eso ya lo hemos visto en el pasado, eso es malísimo”.

⁶⁶⁵ Y concluye Félix Madariaga: “(...) yo creo que el punto a resolver rápidamente, que va de la mano, indudablemente, en mi hipótesis de la reforma constitucional o la reforma del sistema político, es cómo se logra que

El precedente de la dictadura somocista es evaluado por los sectores más críticos del discurso, haciendo un paralelismo con la reciente iniciativa del presidente Ortega de reeditar su candidatura en 2011. El régimen somocista (1936-1979) respondió a un diseño jurídico e institucional que revistió formalmente las ambiciones políticas de los Somoza con la presentación de candidatos subordinados al sistema, en contraste con el rígido personalismo de Daniel Ortega, cuyo indiscutible liderazgo sirve de eje vertebrador al partido⁶⁶⁶. La comparación entre el “somocismo” y el “orteguismo” representa otro eje de las entrevistas cualitativas⁶⁶⁷, en un sentido que apunta hacia la ruptura de ambos modelos políticos con las reglas básicas del constitucionalismo democrático, como destaca Omar García: “(...) lógicamente, la posibilidad de postularse a esta persona que gobierna con las características que gobierna, y que no encuentra límites por ningún lado, con un sistema electoral configurado de esa manera, pues, aquí vas a tener como si en aquél momento se decía: “Somoza for ever”, vas a tener “Ortega for ever”, y con un proyecto político más sólido y más fuerte, siempre y cuando existan recursos, que ese es el punto económico para el sostenimiento de ese proyecto político, si esos recursos procedentes del supuesto origen del petróleo se comienzan a ver, pues, lógicamente, le va a dar sustento al proyecto político⁶⁶⁸ (...)”.

el sistema político nicaragüense sea más dinámico en la transformación de su liderazgos internos, que el sistema partidario sea más participativo, y permita esquemas de participación de mayor consenso y de mayor participación de sectores que se han mantenido sin voz, como, por ejemplo, las corrientes internas políticas que tienen una posición más o menos distinta de la corriente mayoritaria, y permite corrientes de renovación, al fin y al cabo, partidos políticos sin corrientes internas son partidos políticos que están condenados o a desaparecer, o a tener que hacer uso del esquema autoritario para seguir existiendo, digamos, en ese caso, lamentablemente, la reelección ha probado ser un mecanismo que lejos de permitir todo lo que he mencionado, como la modernización, como la renovación del liderazgo, como la alternancia del poder, más bien ha sido todo lo contrario, y, por tanto, creo que es casi un consenso de sectores independientes, ¿verdad?, me refiero por independientes a aquellos que no apoyan a los dos caudillos de que la reelección es nociva”.

⁶⁶⁶ Así lo expresa la diputada Mónica Baltodano: “(...) Somoza fue una dictadura de cuarenta y tres años, pero muchos creen que la dictadura de Somoza estaba basada exclusivamente en el poder de las armas, no, no fue así, el poder de las armas él lo desplegó con fuerza ya en la década de los 50, a finales de los 50 y todos los 60, pero el poderío de Somoza estuvo basado en un régimen de aparente democracia, es decir, ejercicios periódicos electorales, incluso, (...) creo que Somoza no se reeligió ni una vez de manera continua, porque es que había tal rechazo al tema de la reelección continua, y por eso es que esta cuestión es peligrosísima, porque hay en la conciencia ciudadana tal nivel de rechazo a la reelección continua de los presidentes, que el propio Somoza siempre utilizó subterfugios para (...), por ejemplo, elegir un presidente títere, que le hacía todo caso, pero era otro, era otro nombre, otro apellido (...), es decir, que hasta Somoza tuvo su cuidado de no abusar del tema de la reelección descarada, por así decirlo, poniéndose él mismo, de nuevo, de nuevo, de nuevo, para que te hagas una idea de la importancia de este tema de la reelección aquí en Nicaragua (...)”.

⁶⁶⁷ Como observa la investigadora Elvira Cuadra: “mira yo creo que hay algunas similitudes, pero hay que tener en cuenta, que hay que salvar los contextos, son contextos diferentes, ¿verdad?, y hay similitudes entre una época y otra como hay similitudes entre un régimen autoritario en Nicaragua y un régimen autoritario en cualquier otro país del mundo, ¿por qué?, porque el tipo de comportamiento en un régimen de esa naturaleza, obviamente, es similar, y eso es lo que te permite hacer las comparaciones”. La identificación de las características del modelo somocista permite establecer comparaciones con el actual gobierno de Ortega, estableciendo similitudes con el pasado autoritario de la reciente historia de Nicaragua, aunque el momento actual del “orteguismo” correspondería, en términos de Elvira Cuadra con: “(...) la etapa temprana de lo que se vivió en el tiempo de la dictadura somocista (...)”.

⁶⁶⁸ Como señala el diputado del PLC Carlos Noguera: “(...) los Somoza hacían atrás, cuando la Constitución les ponía obstáculos, ellos no aprobaban la reelección continua, sino que lo que hacían era que creaban presidentes interinos, como fue el caso de René Schik, o después una Junta de Gobierno, que duró cuando el terremoto del 72, y no más seguía Somoza otra vez en la Presidencia, y, entonces, al hacer las reformas no había la continuidad, porque, efectivamente, era una forma de evitar la prohibición constitucional, y así ahora venimos, de nuevo, con esas mismas historias en Nicaragua, con esos mismos genios políticos, seguimos en esta marcha de Nicaragua, ojala que algún día podamos, en realidad, avanzar a la creación de un verdadero Estado de Derecho y un país con estabilidad, que lo podamos sacar adelante (...)”. René Schick Gutiérrez fue presidente de Nicaragua durante el período (1963-1966).

Sin embargo, las dificultades del actual gobierno de Ortega para controlar el Ejército⁶⁶⁹ explican, por otra parte, el recurso informal a la amenaza de los grupos violentos sobre las manifestaciones de la sociedad civil, como advierte el diputado de MRS Víctor Hugo Tinoco: “(...) esa es la diferencia, digamos, en el sentido de que Ortega no tiene el control que tenía Somoza sobre el Ejército, el Ejército de Somoza era un Ejército completamente obediente a Somoza, y eso hizo que Somoza involucrara al Ejército en todo el fenómeno represivo, o sea, aquí Ortega, sabiendo que puede generar una crisis muy profunda, si pretende instrumentalizar al Ejército de manera demasiado abierta, trata, simplemente, de neutralizarlo, y recurrir, entonces, a la fuerza de los grupos paramilitares⁶⁷⁰ y a las fuerzas de los grupos violentos⁶⁷¹(...)”.

El otro ángulo de evaluación crítica de la reelección presidencial continua es la violencia política⁶⁷², como un efecto directo de la tendencia de las élites a permanecer en el poder mediante fórmulas institucionales que desvirtúan el mecanismo democrático de la votación popular. Como indica el sociólogo Manuel Ortega Hegg: “(...) ya conocemos las tendencias que existen en las élites políticas de eternizarse en el poder, y después bajarse a punta de tiros, y eso el país ya no lo aguanta (...)”. Este argumento está presente en el discurso del periodista Roger Guevara, que ilustra con un ejemplo histórico la orientación reeleccionista de las élites nicaragüenses, como un factor que explica la escalada ascendente de la violencia política: “(...) cuando Luís Somoza dice: “a mi hermano es fácil subirlo, pero va a ser imposible bajarlo”, en realidad, se bajó casi a patadas con la insurrección, y luego, ¿y por qué se da la insurrección?, porque Somoza pretendía reelegirse, ¿y cuál era el principal argumento del sandinismo contra Somoza?, era alguien que pretendía con el control de la maquinaria del Estado y de los tribunales electorales hacer que ellos lo promovieran para presidente continuamente (...)”. En esta misma línea, afirma el Secretario del CSE Roberto Evert: “(...) el tema de la reelección ha sido causa en más de dos ocasiones de guerra civiles, es un tema altamente peligroso”.

La clave del análisis es histórica⁶⁷³, y las enseñanzas del pasado nicaragüense (el llamado “*path dependency*” (Collier y Collier, 1991)) legitiman un discurso de oposición a las reformas constitucionales propuestas por el sandinismo para garantizar la continuidad de Daniel Ortega al frente de un proyecto político, que, con sus variantes nacionales, tiene afinidades con el modelo chavista creado en Venezuela y en otros países de la región, como Bolivia o Ecuador, incluyendo

⁶⁶⁹ Aunque hay que destacar la candidatura a la vicepresidencia del general en retiro y ex-jefe del Ejército Omar Hallesleven en las elecciones de 2011.

⁶⁷⁰ Así, concluye Luís Carrión en relación a la presencia contradictoria del Ejército nacional y estas fuerzas de choque paramilitares al servicio del FSLN, como partido en el gobierno desde 2007: “(...) como la protesta civil no es muy masiva la están manejando a través de sus grupos organizados, grupos que empezaron como unos grupos de choque, pero últimamente han ido, en algunos casos, adquiriendo la forma de fuerzas paramilitares, por cierto, que el jefe del Ejército salió diciendo que las fuerzas paramilitares, y dio unas razones, y yo no sé si vio en el diccionario qué quieren decir fuerzas paramilitares, eso no quiere decir que estén ligadas de alguna forma al Ejército, simplemente que tienen formas de actuación y de organización de tipo militar, ¿no?”.

⁶⁷¹ Como observa nuevamente Violeta Granera: “¡ah!, no, esa gente, yo no sé si a esa gente la arman, yo creo que le dan garrotes y todo, pero la parte más peligrosa son los grupos de choque, que en otros lados les llaman pandillas, que les pagan, les compran las armas, estos chavalos, pobrecitos, que además son, por lo general, drogados, les dan los morteros, fijate que en una de las marchas brillaban los machetes, eran recién comprados, sabemos la ferretería donde se los compraron, los machetes brillaban de nuevecitos, esos se los paga el Frente, el Frente los organiza, esa gente sin la menor duda son fuerzas de choque de este gobierno (...)”.

⁶⁷² Como destaca Roger Guevara en su discurso: “(...) esa rebelión, existe, en buena dosis, liberales y sandinistas, ambos rechazan la reelección como control del Estado, ambos rechazan ese monopolio, ambos sectores de la población consideran inadmisibles que la misma persona continúe por varios periodos (...)”.

⁶⁷³ Así lo expresa también Eduardo Enríquez: “(...) en realidad, esta sociedad considera la reelección como un peligro grandísimo para su estabilidad (...)”.

la formalización jurídica del referéndum revocatorio⁶⁷⁴. El problema es el control sandinista del Poder Electoral a través de las magistraturas representadas en el CSE⁶⁷⁵.

De otro lado, el discurso del FSLN insiste en la democratización del orden político que orienta la iniciativa de reformar la Constitución con instituciones inspiradas en la democracia directa, como el referéndum revocatorio, mediante el cuál se premia o se castiga la acción de gobierno del presidente, al que se le da la oportunidad de reelegirse si la voluntad popular así lo expresa en las urnas, obviando el control político ejercido sobre la institución encargada de fiscalizar los comicios electorales, el CSE, que es al tiempo juez y parte, y, por ello mismo, carece de legitimidad para actuar con neutralidad en el desempeño de sus funciones⁶⁷⁶. El discurso crítico se construye sobre este primer eje que concibe las reformas como estrategia para garantizar la reelección del presidente Ortega en un próximo mandato⁶⁷⁷, según una línea de evolución institucional que tiene réplicas en otros regímenes políticos de la región. Pero la tentación de consolidar fuertes liderazgos, mediante la reducción de los límites constitucionales

⁶⁷⁴ Asimismo, el sociólogo Ortega Hegg advierte la inutilidad del mecanismo plesbicitario de la revocación de mandato, como consecuencia de la composición partidaria de la institución encargada de vigilar los procesos electorales, el CSE: “(...) revocación de mandato más que nada por mantener en la Constitución un recurso a la población, etc., pero que, en la práctica, no creo que vaya a tener mayor efecto, por cuanto va a ser muy difícil echar a andar un recurso como ese con los partidos y los líderes que tenemos en el poder (...)”.

⁶⁷⁵ Como expone Violeta Granera: “(...) si ellos logran las reformas constitucionales y logran la reelección, que el único objetivo ahora, ya no están hablando de cambiar el sistema, porque ya se dieron cuenta de que la gente los ve como locos, ¿verdad?, porque estamos en semejante fragilidad y vulnerabilidad, (...) entonces ahora están hablando, el partido de gobierno, de incluir en las reformas el referéndum revocatorio para que la gente crea que con eso vamos a poder quitar al presidente si no está cumpliendo, pero como todo, y en eso estamos también trabajando con la gente, que mientras exista semejante coacción del poder político y público por parte de los caudillos, y, especialmente, del Frente Sandinista, quienes cuentan los votos son ellos y aquí jamás se va a dar un referéndum revocatorio transparente, entonces aquí la consigna es: no a las reformas constitucionales”. Este vínculo entre reelección presidencial y referéndum revocatorio también aparece en el discurso de Sofía Montenegro, que sospecha del mecanismo institucional como una pura artimaña retórica: “Daniel la propuso, se ha quedado callado, ¿verdad?, porque lo que propuso era ofrecer ese caramelito que le encanta regalar a Chávez del referéndum revocatorio, que no existe. (...) Para salir, para que los revoquen a todos, incluyéndole a él, ¿verdad?, pero también para hacer eso tendría que usar a ese Consejo Supremo Electoral y, entonces, ya todo el mundo sabe cuáles son los resultados (...)”.

⁶⁷⁶ Como destaca el Jefe de la Bancada del FSLN en la Asamblea Nacional Edwin Castro: “(...) porque si creemos en la democracia, lo que queremos es que el pueblo decida, (...) que la democracia se fortalece contra ellos, la democracia se fortalece en la medida en el pueblo decida libremente, sin cortapisas, a esto le estamos agregando algo nuevo, que es del siglo XXI, prácticamente, que son los referéndum revocatorios, que no tenga que esperar para que un electo cumpla su período para el que fue electo, si en medio camino ve la gente que lo eligió, que no esta funcionando, que lo corran, entonces, ahí, realmente, el pueblo va tener el poder, y los funcionarios van a sentirse controlados por el pueblo, porque va a funcionar el premio o castigo del dueño del poder. ¿Por qué el gerente de una empresa funciona?, porque sabe que si no funciona lo corren, y si funciona bien lo premian, entonces, los funcionarios de gobierno no somos más que funcionarios, debemos funcionarle al dueño del poder, ¿y quién es el dueño del poder?, el ciudadano, la ciudadana organizada, entonces, si no estamos funcionando, que nos quiten, pero si sabemos que nos pueden quitar, como sabemos que también nos pueden premiar, yo creo que la eficiencia, la transparencia, que han sido por demás escasas en América Latina, entonces creo que la reelección junto con el referéndum revocatorio, son elementos que contribuyen precisamente a fortalecer la democracia, a darle mayor poder a la gente de control y fiscalización, de premios o castigos, si queremos llamarlo de otra manera”.

⁶⁷⁷ Aunque como refiere Luís Carrión de MRS: “(...) sobre todo como una vía disimulada de eliminar no sólo la no reelección, sino incluso la discusión sobre la reelección, ¿verdad?, porque en un régimen parlamentario eso no es un tema, o me parece a mí que eso no es un tema (...)”. En esta línea, expone Elvira Cuadra: “(...) lo que se intentaba en esta oportunidad (...) era revertir esa situación y, entonces, era devolver y concentrar más poder en la figura del Ejecutivo, pero como eso no se hizo a través de una reforma constitucional, entonces, se decidió resolver a través de la sentencia de la Corte, pues, permitiendo una reelección del presidente, ¿verdad?, o en todo caso, que pueda correr nuevamente como candidato, pero, entonces, la intención en el fondo es esa: devolver facultades y poderes al Ejecutivo para deshacer lo que habían hecho las reformas constitucionales entre el 95 y el 2005 (...)”.

impuestos a la reelección del presidente, tiene lugar en Nicaragua, paradójicamente, en el contexto de un presidencialismo reformado. La insistencia del FSLN en la conveniencia de introducir fórmulas semi-parlamentarias en el sistema presidencial oculta el fin de eliminar la cláusula que prohíbe la reelección en mandatos sucesivos, que no se da bajo ningún supuesto dentro del modelo parlamentario.

Si el hilo conductor de las reformas constitucionales desde 1995 hasta 2005 ha sido el de fortalecer las funciones del Poder Legislativo, la vía a la reelección presidencial abierta por la sentencia N° 504 del 19 de octubre de 2009 fortalece nuevamente el Poder Ejecutivo. No obstante, el por qué de la revisión constitucional (sujeta en el caso de la sentencia N° 504 de 2009 a una reinterpretación jurisprudencial del artículo 147) se refleja en el discurso del Magistrado Solís, en una dirección que no reconoce tanto el fortalecimiento del Poder Ejecutivo por efecto de la prolongación del mandato presidencial, como la virtud de permitir al presidente actual completar el contenido de su agenda política en un segundo período de gobierno, especialmente, en el ámbito de las políticas públicas en materia social⁶⁷⁸. La continuidad de la presidencia de Daniel Ortega no ofrece un balance positivo, especialmente, si el apoyo económico del régimen venezolano⁶⁷⁹ le confiere un soporte estructural que impulse las transformaciones políticas del orteguismo, en la línea de consolidar una evolución que podría romper peligrosamente el proceso democrático en un país acostumbrado a las más diversas formas de autoritarismo⁶⁸⁰.

⁶⁷⁸ Y continúa el Magistrado Solís: “(...) tampoco la veo, (...) directamente proporcional, pues, asociada a la concentración del poder en el Poder Ejecutivo, puede ser o puede no ser, ¿no?, el hecho de que Daniel se reelija no quiere decir, digamos, que otras facultades de la Asamblea, que ha agarrado las nuevas, pues, se las va a quitar, y él se va a echar para atrás, y se va a regresar otra vez a un Ejecutivo fuerte, pues, no lo veo tanto así, pues sí lo veo un Ejecutivo fuerte en el sentido que con la posibilidad de una reelección una serie de obras, de proyectos económicos, de infraestructura agrícola y ganadera de toda naturaleza, si lo puede llevar a cabo, en temas de préstamo de viviendas, de construcción de viviendas en plazos más largos que sabiendo que dentro de uno o dos años tiene que estar en la calle otra vez para ir a otra elección, pues, o que va a cambiar un Presidente que no maneja todo lo que manejó él, y que, por lo menos, pueda estar dos períodos en el poder, entonces, no ha sido para mí sinónimo de eso (...)”. En este punto, la sentencia N° 504 refleja la visión cortoplacista que tienen las élites políticas de la Ley Fundamental. Los cambios constitucionales se ciñen a la voluntad circunstancial de someter las reglas de juego a la obtención del poder político, y no a la estrategia de perfeccionar el orden constitucional de la democracia nicaragüense. Como explica el investigador Carlos Arroyo: “(...) cuando las reformas (...) desde su concepción original están pensadas para satisfacer intereses particulares es difícil tener propuestas de reforma de carácter estratégico, ¿no?, es decir, reformamos la Constitución ahorita ¿para qué?, únicamente, para habilitar la reelección presidencial continua, ¿y después qué?, ¿qué hay de fondo?, ¿qué otras cosas vamos a discutir?, ¿vamos a discutir la Ley Electoral?, ¿las reformas al sistema electoral?, ¿vamos a discutir, realmente, y con seriedad un cambio de sistema y qué implica eso?, ¿vamos a discutir creación o supresión de instituciones?, o sea, ¿vamos a discutir qué otras cosas?, por eso es que hay quienes son del argumento de que las reformas constitucionales que se plantean ahorita son reformas innecesarias, es decir, con lo que existe sabiéndolo aplicar, o más que sabiéndolo aplicar aplicándolo como lo dice la propia Constitución se podría dar un salto cualitativo, ¿no?, y un salto importante en la dirección de fortalecer la institucionalidad y la gobernabilidad del país, es decir, pero si las reformas están pensadas, únicamente, para habilitar la reelección presidencial continua, es decir, son reformas totalmente innecesarias, no son una prioridad para la mayoría de los nicaragüenses, y además de eso son vistas como un tema que genera, que exacerba la polarización, y que, eventualmente, puede convertirse en un factor de mayor inestabilidad en el país (...)”.

⁶⁷⁹ Los factores estructurales que explican la continuidad de la sociedad tradicional, según el Magistrado del CSE René Herrera, tienen su manifestación en el umbral de supervivencia que favorece la conformidad con los actuales déficits de la democracia nicaragüense: “(...) ¿por qué?, porque es económico vivir así, es la verdad, desgraciadamente, aquí el que no tiene nada, siempre tiene todo, ¿verdad?, un contrasentido, el más jodido de la sociedad con un poquito que agarra de aquí ya vivió, no es una economía hundida, no es Biafra, no es, no, no, aquí aún en sequía allá en aquella región está lloviendo y puedes ir a pie, no es un país, pues, de escasez dramática (...) ¿qué va a estar preocupada si Fulano o Zutano son ajenos a la modernidad en el sentido correcto? (...)”.

⁶⁸⁰ Como concluye Omar García, refiriendo los factores (económicos, políticos, culturales, sociales e históricos), que explican el actual *impasse* de la democracia nicaragüense: “(...) ir construyendo lo que en mi cabeza

5.3.7. ¿QUIÉNES SON LOS ACTORES DE LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL?

En la sentencia N° 504 el *quiénes* se redujo a la acción unilateral de los magistrados del FSLN en la Corte Suprema de Justicia, que reinterpretaron el artículo 147 de la Constitución para declarar su inaplicación y legalizar la candidatura del presidente Ortega en la siguiente elección de 2011. La sentencia tiene efectos *inter partes*, es decir, sólo afecta al caso concreto representado por el presidente Daniel Ortega y los 109 alcaldes que solicitaron el amparo⁶⁸¹. Los demás partidos con representación legislativa quedaron marginados del proceso, ya que el debate parlamentario sobre la reforma constitucional fue sustituido por la votación de una sentencia en el órgano judicial, cuya estructura interna estaba controlada por el Frente Sandinista. Los magistrados nicaragüenses siguen patrones de fidelidad que dan una cobertura a las influencias partidistas en el ámbito de las decisiones judiciales (Dye, 2004: 48)⁶⁸².

El órgano donde formalmente reside la soberanía popular, la Asamblea Nacional, vio restada así su legitimidad. Los magistrados de la Corte Suprema nicaragüense, en los términos de la diputada del PLC M^a Dolores Alemán: *“se convierten no ya en el Legislativo, se convierten ya en una Sala Constituyente, como se dice*⁶⁸³”.

debe ser un proyecto político, pero eso siempre requiere de recursos, y ahí es donde está la gran interrogante, ¿tiene los suficientes recursos económicos para desarrollar ese proyecto político?, esa es la cuestión, porque si no los tiene, el proyecto político en algún momento se tendrá que desplomar por sí mismo, si los tiene va a ser más difícil en una circunstancia como esta que se desplome, yo controlo un sistema electoral, yo tengo configuradas una reglas electorales que van en ese sentido, si ese es órgano electoral me dice que yo soy el vencedor, yo soy el vencedor y punto, los demás no pueden hacer absolutamente nada, no tengo una oposición, tengo una sociedad civil que también anda dispersa, tengo una población que poco reclama, que aguanta mucho, que ha tenido una característica (...) de la cultura política determinada, que, prácticamente, lo que siempre ha vivido es una dictadura, ¿verdad?, entonces, es un poco más de lo mismo, y frente a todo eso me permite emprender ese proyecto de esa naturaleza, pues, si encima de eso yo tengo los recursos, (...) yo creo que ahí hay una vía de sentido frente a las posibilidades de, lamentablemente, volverse a repetir la historia de Nicaragua con un gobernante más con las características autoritarias de los miles que hemos tenido a lo largo de nuestra historia”.

⁶⁸¹ Así lo advierte el ex-alcalde sandinista Dionisio Marengo: *“(...) si Daniel Ortega tuviera mayoría en la Asamblea Nacional podés tener la seguridad de que le hubiera entrado por ahí a la reforma. (...) Lo hacen sin ningún problema, a como yo creo que debería de ser, pues, porque, es decir, a final de cuentas, se supone que la Asamblea en un régimen constitucional sea para eso, para representar los intereses de todo el mundo”.*

⁶⁸² Como sostiene la investigadora Elvira Cuadra: *“(...) yo creo que el pacto entre Alemán y Ortega es tan fuerte que va a ser difícil que en el parlamento se pueda revertir esta decisión de la Corte (...). Eso es gravísimo, (...) y no me cabe duda, ¿verdad?, que en las próximas elecciones si Daniel Ortega corre como candidato él va a ser el ganador, porque el sistema electoral está montado de tal manera que los resultados están anticipados, pero además, con lo que pasó en el 2008 está demostrado que ellos están dispuestos a cometer fraude si es necesario para obtener los resultados que ellos esperan, ¿verdad?, entonces, yo no tengo esperanzas, digamos, puestas en términos de revertir esa tendencia pensando en los actores del sistema político, pues, partidos políticos, instituciones, poderes del Estado. Yo creo que, en todo caso, la posibilidad de frenar esa tendencia está en la mayoría de la sociedad nicaragüense, en los ciudadanos, en la medida en que se puedan organizar, y que, en realidad, logren hacer presión tanto sobre los diputados y los diferentes partidos políticos, como en relación al mismo gobierno, para que las cosas no avancen más allá”.*

⁶⁸³ Y añade Roberto Evert del CSE: *“(...) si me preguntan mi opinión, digo que debería habérsela jugado el presidente Ortega al todo por el todo en la Asamblea. Pero yo creo que también hay otra cosa que debe haber pensado Rafael Solís, a quien conozco muy bien, y es que llevarlo a la Asamblea, bueno, es mucho desgaste, al final Arnoldo no garantizaba mucho con sus miembros de partido, diputados, y lo otro el “cañoneo” que esto hubiera significado, desgraciadamente, algunos diputados no soportan un “cañoneo”, ¿verdad?, “cañoneo” es dar dinero, que ya ha habido aquí prácticas en particular, entonces, seguramente lo pensaron y se dieron cuenta que lo más económico era reunir a seis de los míos, a mis magistrados, y se va a por la sentencia, ahora mi miedo es que todo lo quieren resolver con la sentencia”. Como señala Carlos Fernando Chamorro: *“(...) aquí hay unos ingenieros jurídicos, políticos, que le dicen: “justifícame esto”, y ahí se ponen a trabajar”.**

El discurso de la oposición al FSLN denuncia el voluntarismo político de un acto como el de la sentencia N° 504 de la Corte Suprema⁶⁸⁴, que no puede declarar inaplicable un artículo de la Constitución, ni tampoco arrogarse competencias que no corresponden al Poder Judicial después del proceso infructuoso de abordar la iniciativa de revisión constitucional por la vía legislativa de reforma parcial. Como destaca el diputado de MRS Víctor Hugo Tinoco: “(...) *va contra un principio claro y expreso de la Constitución, haciendo toda una elaboración teórica sobre normas de carácter principal y normas de carácter derivado, pero todo eso es teoría jurídica, lo que dice la Constitución es que nadie que ha sido presidente dos veces podrá ser presidente después, punto, y dice, al mismo tiempo, que nadie que no sea del parlamento puede reformar eso, ¿verdad?*”⁶⁸⁵.

Contrariamente, el discurso del FSLN argumenta la inexistencia de un conflicto de poderes entre los órganos legislativo y judicial, en razón de que cada institución realiza la función que jurídicamente le corresponde⁶⁸⁶. La utilización del procedimiento judicial para obtener el mismo fin perseguido por el cauce legislativo prueba que la sentencia N° 504 pervierte el concepto mismo de “poder de reforma”, que corresponde legítimamente, y, de modo exclusivo, a la Asamblea Nacional. Como señala el Magistrado del CSE René Herrera: “(...) *la muestra de que no se pudo hacer la reforma por la vía tradicional revela que el parlamento es irrelevante, ¿verdad?, si nosotros jugáramos a que sea el parlamento el que defina todo, y se haga una reforma que diga que lo que apruebe el parlamento es lo que prevalece sobre la Constitución tendríamos un sistema un poco diferente del actual (...)*”.

Esta “irrelevancia” institucional del Poder Legislativo constituye un grave precedente de lo que podría denominarse el “*gobierno de los jueces*” (o también de los “*políticos con toga*” (Martínez-Barahona, 2010)), si un órgano contramayoritario como la Corte Suprema de Justicia puede declarar inaplicable un artículo de la Constitución mediante una sentencia que la Asamblea Nacional debe observar jurídicamente⁶⁸⁷. El mismo diputado sandinista José Figueroa

⁶⁸⁴ Como refiere Dionisio Marengo del FSLN: “(...) *como eso de que quiere ahora reelegirse él, y, lícitamente, todos sabemos que eso no se puede, porque la Constitución no permite la reelección, y Ortega dice yo no respeto esa norma constitucional (...)*”.

⁶⁸⁵ Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se vieron obligados a actuar forzando las reglas institucionales hasta el extremo de que el marco jurídico se les rompió entre las manos. Como observa el diputado del PLC Francisco Aguirre en relación a la sentencia N° 504: “(...) *da el golpe, decide, a como dice un Alejandro Magno, cortar el nudo gordiano de la no-reelección, y en una actuación totalmente ilegal e inconstitucional de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia decide que lo que está escrito en blanco y negro, (...) dice, categóricamente, y sin lugar a ningún vacío o malentendido ni nada, “nadie podrá ser presidente de la República si ha ocupado ese cargo dos veces y nadie puede ser electo en dos periodos sucesivos”, Daniel estaba muerto, en cuanto a sus aspiraciones de reelección (...) entonces, nos mete el bolo más torpe, menos creíble a nosotros los nicaragienses, y a toda la comunidad internacional, y, básicamente, le da un golpe de Estado al Poder Legislativo (...)*”.

⁶⁸⁶ Así lo expresa el diputado sandinista José Figueroa: “(...) *es que aquí no hay conflicto de poderes, la Asamblea Nacional no ha tenido el más mínimo, (...) ¿en qué ha intervenido la Asamblea Nacional? No hay conflicto de poderes, pero mientras, que en los otros casos que te he mencionado sí ha habido intervención de la Asamblea Nacional y oposición del Ejecutivo, o viceversa, pues, ¿verdad?, pero, en este caso, (...) esto fue un recurso de amparo de ciento once ciudadanos ante el Consejo Supremo Electoral, ¿verdad?, que se negó a conocer del caso, les indicó que recurrieran a la Corte Suprema de Justicia, (...) y ellos recurrieron de amparo ante un tribunal de Managua, y luego el caso fue a la Sala Constitucional, la Asamblea Nacional ha estado completamente al margen en esto, pues, lo que pasa es que (...) como la Asamblea Nacional es el foro político, ahí es donde se dan las reacciones de los políticos, pero la Asamblea Nacional, en este caso, no tiene absolutamente nada que ver*”.

⁶⁸⁷ Según la exposición del Magistrado Cuarezma: “(...) *¿qué es lo que apuestan aquí?, a que la memoria histórica se desvanece con facilidad en Nicaragua, hace varios años en un programa de televisión del Canal 12, comenzando un año en uno de estos programas de debate, decía: “se nos avecina una dictadura judicial en el país”, hace poco conversaba con ese colega periodista, y le dije: “¿te acuerdas cuando hace varios años en tu programa, y me entrevistaste, y estuvimos en el patio conversando un rato, y dije en público, se están creando las*

contesta a la pregunta planteada en la entrevista sobre las opciones de que dispone la oposición parlamentaria que es contraria a la sentencia N° 504 del siguiente modo: “(...) *ni una resolución ni una ley son vinculantes a los otros poderes del Estado, ¿verdad?, porque esto es cosa juzgada, y lo que tiene que hacer según la ley y según la Constitución es acatarlo*”⁶⁸⁸.

El argumento añadido para justificar la acción de la Corte Suprema es que ésta no ha sido una reforma constitucional según el procedimiento establecido por la propia Constitución, en cuyo caso sólo podrían intervenir los diputados representados en el órgano legislativo como artífices legítimos de los cambios constitucionales⁶⁸⁹. Al recurso de nulidad presentado por los diputados del PLC en contra de la sentencia no se le dio trámite por considerarlo improcedente. El Magistrado Rosales aclaró que frente a la sentencia N° 504 sólo era posible un recurso de aclaración, que debía haber sido presentado por las partes en las siguientes veinticuatro horas de ser notificada la sentencia. Del mismo modo, el vicepresidente del Poder Judicial Rafael Solís indicó que los diputados del PLC tampoco podían solicitar el recurso ya que ellos no eran parte del recurso de amparo. Por otro lado, el intento de crear una iniciativa de ley para anular la sentencia N° 504 sobre la base razonada de que la Corte Suprema no podía arrogarse funciones en la elaboración y anulación de las leyes, como una tarea exclusiva de la Asamblea Nacional, también fracasó por la falta de unidad parlamentaria de la oposición anti-sandinista⁶⁹⁰.

En relación a la intervención de la Corte Suprema en 2009, el Magistrado Solís señala la conveniencia formal de haber procedido a reformar la Constitución dentro de la Asamblea Nacional y no por una sentencia judicial. El argumento empleado por el Magistrado Solís en su discurso corresponde al principio general de que el fin justifica los medios⁶⁹¹. El conflicto de poderes entre el órgano legislativo y el judicial para reformar el texto constitucional no es tal, a juicio del Magistrado Solís, que defiende la plena legitimidad de la Corte Suprema para interpretar un artículo de la Constitución⁶⁹², y declarar a través de una sentencia razonada su

condiciones para una dictadura judicial?”, hice la reflexión, las dictaduras ya no es necesario sacar los tanques a las calles, ni dar golpes de Estado, sino utilizar el andamiaje formal del Estado de Derecho para fortalecer la visión de poder absoluto de cualquier partido, y, en este caso, es lo que está sucediendo ahora (...)”.

⁶⁸⁸ A este respecto se pronuncia el ex-diputado del partido demócrata-cristiano Arnaldo Zambrana: “*no, no hay que aceptarla, hay que aguantársela, que es otra cosa, yo no la acepto*”.

⁶⁸⁹ Así lo expresa, nuevamente, el diputado Figueroa: “*pero eso no es reforma constitucional, (...) ya te dije, la Asamblea Nacional no ha intervenido absolutamente en nada en este problema, por lo tanto, no podés caracterizarlo como una reforma. Una reforma constitucional es cuando hay todo un procedimiento de formación de la ley, ¿ya?, e interviene la Asamblea, hay consulta ciudadana, consultas a magistrados, (...) hay un dictamen de una Comisión Constitucional, ¿verdad?, para la reforma, y aquí no hay nada de eso, no es una reforma, hablando seriamente, no es una reforma constitucional*”. En este marco, se abre una discusión sobre la existencia de un conflicto de poderes entre el Legislativo y el Judicial tras la polémica sentencia N° 504 en la línea de argumentación del Secretario del CSE Roberto Evert: “*permítame, yo soy de la opinión de que puede ser hasta normal el conflicto entre poderes, pero lo nuestro es más grave, el conflicto es por el poder, esa ha sido la historia de Nicaragua, yo doy clases de historia constitucional de Nicaragua, y, entonces, los conflictos han sido siempre por el ejercicio del poder, ojala fueran entre poderes, es por el ejercicio del poder*”.

⁶⁹⁰ En diario *La Prensa*, 22 y 28 de octubre de 2009.

⁶⁹¹ Al concluir que: “(...) *hubiera sido lo ideal, la posibilidad de la reforma con un número de votos mayores, o iguales en el peor de los casos, o mayor a los cincuenta y seis, es obvio que hubiera sido mejor eso que lo haya tenido que hacer mediante una sentencia de la Corte, pero en el caso nuestro, y en el mío específicamente, yo no me siento mal por haber votado a favor de la reelección, puesto que la he defendido siempre, pues, del 79 para acá, por lo menos, porque creo que un período de gobierno no es suficiente tal vez para poder ejecutar un programa a como yo lo considero, por lo menos en el mediano plazo con cambios sociales más profundos y que vayan orientados, pues, a favorecer a la gente más pobre del país (...)*”.

⁶⁹² El Magistrado Solís toma como ejemplo de esta facultad de la Corte Suprema la jurisprudencia correspondiente a los casos de pérdida de la nacionalidad nicaragüense por parte de los políticos exiliados durante los 80: “(...) *nosotros ya habíamos interpretado la Constitución en el caso de los ciudadanos nicaragüenses que pierden su nacionalidad, y hay varios casos, que ahí están las sentencias, además, candidatos presidenciales, que*

inaplicación ante un caso concreto, como el relativo a la candidatura del presidente Ortega y los alcaldes y vicealcaldes de los municipios que quisieran volver a participar en las próximas elecciones: “(...) es que ese debate, si vos estás en la oposición, ¿verdad?, como dicen ellos, sí, pues la reforma de la Constitución es facultad de la Asamblea, pero la interpretación es facultad de la Corte según la Constitución misma (...)”. Y aclara después que la Asamblea Nacional tiene la legitimidad exclusiva de abordar los cambios constitucionales a través de la modalidad de reforma parcial o total, mientras que el órgano judicial sólo puede declarar la inaplicación de un artículo o parte del mismo: “(...) los poderes judiciales lo que pueden es declarar inaplicable un artículo de la Constitución, pero no puede sustituir eso por un texto, poner un artículo, es decir, hay una diferencia, pues, el constituyente, aún el derivado de un parlamento a la hora de una reforma, pues sí, tiene expresamente ese mandato, reforma el artículo, lo redacta como quiere, lo deja, nosotros nada más que podemos, y lo dijimos ahí, declararlo inaplicable(...)”⁶⁹³”.

El razonamiento jurídico de la sentencia N° 504 se fundamentaba en la incongruencia entre el principio de igualdad universal ante el derecho y los artículos 147 y 178, que regulan los requisitos para la presentación de candidaturas a la elección de los cargos de presidente de la República, alcaldes y vicealcaldes municipales, respectivamente, estableciendo la prohibición a la reelección para el siguiente mandato. Respecto al límite adicional de ser electo en más de dos ocasiones en el cargo de presidente, éste no podía aplicarse al presidente Ortega puesto que la reforma que introdujo este principio constitucional se hizo en 1995, y, por ello mismo, con posterioridad al primer período presidencial ejercido por el actual líder sandinista. Su aplicación, en este último caso, violaría la garantía básica de irretroactividad de la ley⁶⁹⁴.

habían renunciado a la ciudadanía nicaragüense, habían adquirido otra nacionalidad, y no habían renunciado a tiempo a la segunda, que es lo que dice la Constitución, que con cuatro años de anticipación tenés que renunciar a una segunda nacionalidad adquirida para poder ser candidato a presidente de la República, a Edén Pastora le pasó eso, a este Robelo, que está ahora de embajador por ahí por Europa, a Montealegre, a Arnoldo, a Alvarado, (...) todos ellos han adquirido segunda nacionalidad de otros países, Estados Unidos, Costa Rica, Italia, etc., y, sin embargo, vinieron aquí, se metieron a la campaña, el Consejo Supremo les cortó la cabeza, y se detuvieron, pues, y dijo que no podían ser candidatos, aunque hubieran nacido en Nicaragua y fueran nicaragüenses, porque habían adquirido una segunda nacionalidad, y vino la sentencia de la Corte en cada caso, algunas las firmé yo, otras no, algunas son viejas, de las cinco, yo firmé al menos dos o tres, las otras no las había firmado yo, en la que siempre le da preeminencia a los dos artículos el 19 y el 20 de la Constitución, que establecen que la nacionalidad nicaragüense nunca se pierde, vos nacés en Nicaragua o sois de padres nicaragüenses y aunque vayas a Estados Unidos y hagas el juramento de renuncia a la nacionalidad de tu país para Nicaragua se considera como no hecho (...)”⁶⁹³.

Y continúa en su discurso: “(...) es decir, eliminarlo, pues, aunque lo dejemos ahí, no se aplica, ¿por qué?, porque no podemos reformar la Constitución, no podemos poner otro texto, es cierto que hay quienes dicen que es una cuestión morfológica, pues, que, en el fondo, decís eso para no usar las mismas palabras, pero las consecuencias son que la reformaste la Constitución⁶⁹³, porque, bueno, ese ya es un debate que nunca va a terminarlo, la declaratoria de inaplicabilidad de un artículo, para mí aclara la Constitución Política y deja a salvo una contradicción entre un artículo que se declara inaplicable, y otro de la misma Constitución donde tenés que establecer cuál de los artículos es más importante, que, y a juicio de eso, dejar, digamos, con vida el más importante, si es en el área de los principios, pues, como es en este caso”.

⁶⁹⁴ Como afirma el Magistrado Solís: “el principio de igualdad y el de la soberanía también, que la gente decida lo que quiera, pues, sobre el auto de la prohibición, ahora, son discusiones constitucionales, y son interpretaciones que según tengas tu inclinación política las vas a defender o no, pues, pero no es que una sea la buena y la otra la mala, sino que ahí están las dos, en algunos lugares, la Corte Suprema ha dicho una cosa ante una situación así, en otras la misma Corte Suprema puede decir lo contrario, aquí en Nicaragua esta Corte dice esto, esa otra Corte había dicho que no, pues, que las reformas eran la Constitución misma y que no se podía recurrir en contra de una reforma a la Constitución, y que la Corte no tenía por qué pronunciarse sobre las reformas mismas, pues, porque esa es una facultad exclusiva de la Asamblea, entonces, es un debate que va a estar por días, por semanas, por meses, bueno, ahí va a seguir”.

La interpretación jurisprudencial de la Corte Suprema era esencialmente *política*. De ahí que el argumento esgrimido por el Magistrado Solís también tenga un reflejo en el discurso de otros entrevistados, que evalúan esta última manifestación del conflicto de poderes entre los órganos Legislativo y Judicial⁶⁹⁵, en la misma línea que los anteriores enfrentamientos entre los órganos Ejecutivo y Legislativo durante los gobiernos de Violeta Chamorro, en el caso de las reformas de 1995, y Enrique Bolaños en los cambios constitucionales de 2005. En cada crisis institucional está implícita la disputa política entre los actores emplazados en cada uno de los poderes del Estado, que están a favor o en contra de unas reformas constitucionales sobre las que no existe el menor consenso. La consecuencia inmediata de todo ello no sólo es la pérdida del valor normativo de la Constitución, que se convierte en objeto de la lucha política convencional, sino la desconfianza en los poderes públicos que ven reducida su legitimidad por efecto de su politización y falta de autonomía⁶⁹⁶.

El discurso del Magistrado Solís también examina las acusaciones realizadas por los partidos de la oposición, tanto dentro del liberalismo como del sandinismo de MRS, sobre la creación de un régimen autoritario en Nicaragua, recordando que el actual presidente Ortega respetó las reglas de la democracia en 1990 cuando entregó el poder a Doña Violeta Barrios de Chamorro⁶⁹⁷. Concluye explicando el riesgo de transformar la democracia presidencial nicaragüense en una dictadura⁶⁹⁸, que no encaja con los condicionamientos externos de la Ayuda Oficial al Desarrollo de los países donantes, teniendo en cuenta que Nicaragua ingresa casi un 40% del PIB nacional de los recursos procedentes de la cooperación internacional⁶⁹⁹.

⁶⁹⁵ Así lo expresa el discurso del diputado liberal del grupo “Vamos con Eduardo” Adolfo Martínez Cole: “(...) la Corte Suprema de Justicia, que se atribuye funciones legislativas, ¿verdad?, irrumpiendo e invadiendo la esfera de otro poder del Estado, (...) lo lastimoso para una persona que se considera demócrata (...) de que pueda existir en un país un poder, que es la columna vertebral de todo Estado de Derecho, que se exprese en que ellos actúan en base a la obediencia a un partido determinado, y esa es una tara enorme que nosotros tenemos en nuestro sistema democrático, de que los poderes del Estado se los dividan los partidos”.

⁶⁹⁶ Como observa la investigadora Elvira Cuadra: “mira, fijate que yo creo que esos enfrentamientos entre los poderes del Estado han sido la consecuencia también de los conflictos entre las fuerzas políticas, ¿verdad?, por liderar los procesos y por controlar cuotas de poder. El problema es que igual que la Constitución, los poderes y las instituciones del Estado se han desvirtuado con esos conflictos y con esa confrontación de poderes, porque como te decía antes se ha desdibujado completamente, se ha distorsionado el rol y el papel que cada uno de los poderes tiene, ¿verdad?, y el famoso equilibrio de poderes que debería de haber para que ninguno de ellos se extralimite de sus funciones, y pase por encima de la ley y de lo que está establecido. Yo creo que si ya teníamos instituciones débiles al inicio de los noventa, esto ha deslegitimado, o ha debilitado mucho más a las instituciones, pero, es decir, la percepción que hay, por ejemplo, sobre la Corte Suprema, sobre todo el Poder Judicial, la administración de justicia, es una percepción funesta, pues, para todos los ciudadanos, ¿verdad?. Nadie siente el menor respeto ni confianza en un poder que es fundamental, y que en casi todos los países, independientemente de cómo se muevan los juegos políticos en cada lugar, tiene una cierta autoridad y respeto. Y en los diputados en el parlamento tampoco. No hay ningún nivel de confianza, porque también han sido instrumentos de estos juegos políticos y han respondido más a esos intereses partidarios y personales que a una agenda de país (...)”.

⁶⁹⁷ El diputado del FSLN José Figueroa destaca la inocuidad de la prohibición de la reelección presidencial si la soberanía popular manifiesta su deseo en las urnas de no reelegir de nuevo al Presidente saliente, como sucedió el 25 de febrero de 1990: “(...) la historia nuestra ha habido varios casos de esos, es decir, que antes de que le pusieran el candado este en el 95, hubo casos aquí, por ejemplo, cuando se produjo la guerra, o sea, el desgaste, el cansancio, todo eso, cuando corrió Daniel Ortega en 1990 le ganó las elecciones Doña Violeta, porque el pueblo consideró que con un gobierno así íbamos a seguir en guerra, que no se qué, que no se cuanto, y no lo eligió, ¿verdad? (...)”.

⁶⁹⁸ Así lo expresa Alejandro Serrano Caldera: “(...) porque una reforma constitucional y una reelección significarían ya, claramente, el establecimiento de un poder dictatorial, entonces, entraría ya en otro discurso (...), ya con un sistema que concentre todos los poderes, ahora los poderes son muchos, pero no son todos (...)”.

⁶⁹⁹ Y continúa el Magistrado Solís: “(...) sí existe una posibilidad de que ocurra eso que vos me decís, pues, que un Presidente en la medida en que le quités, digamos, la prohibición de reelegirse, que es cierto que en la medida en que él sienta que ya no se le puede dar más poder en determinados momentos se pueda lanzar en contra de una Asamblea o de una Corte, cooptarlas, digamos, alrededor de él, y no darle espacios para que funcionen

El discurso crítico también denuncia la complicidad de los magistrados del PLC dentro de la Corte Suprema de Justicia para permitir la votación exclusiva de los magistrados sandinistas a la hora de aprobar la polémica sentencia N° 504. Como advierte la diputada Mónica Baltodano: “(...) estas reformas constitucionales del 2000 sellaron un acuerdo de largo aliento entre Alemán y Ortega, un acuerdo que a mi juicio no ha terminado, y que es lo que permite que la Corte Suprema saque ese fallo y que aquí no pase nada, ¿me entendés?, si aquí, realmente, hubiera una ruptura de ese pacto, una ruptura real, vos tendrías a las bases del Partido Liberal en las calles peleando, pero no es verdad, es una estrategia para mantener el acuerdo sin quemarse mucho o sin perder demasiado, porque Arnoldo Alemán⁷⁰⁰ con la división que se le dio en el Partido Liberal, él ha tenido más cuidado de no aparecer descaradamente en los acuerdos con Daniel Ortega, porque él tiene una competencia muy grande que es Montealegre, y si él se presenta demasiado abiertamente en la continuidad de estos acuerdos, se debilita dentro del propio partido y dentro de los propios sectores liberales (...)”.

El Magistrado en el CSE René Herrera, vinculado al PLC, observa como el debilitamiento político de la figura de Alemán, como único interlocutor en las negociaciones con el presidente Ortega, es un factor que explica los problemas para formar la mayoría calificada dentro del órgano legislativo y aprobar los cambios a la Constitución, incluida la difícil cuestión de la reelección presidencial⁷⁰¹. La tentación de utilizar las instituciones como tableros de ajedrez⁷⁰², y

libremente, o bien eliminándolas, pues, sus facultades o sus atribuciones, y tomándose medidas que tal vez no sean las que la Constitución propiamente le ha asignado a él, sino a cualquiera de estos dos poderes, pues, el Judicial o el Legislativo. Está por verse, pero me parece que no es esa la intención del Presidente, yo, de buena fe, digamos, he votado a favor de la reelección aquí en la Corte, en esa sentencia, porque lo conozco a Daniel Ortega bastante, y creo que si pierde las elecciones ahora en el 2011, pierde y se va a su casa, pues, y volverá o no, puede ser candidato más adelante, pero no va a estar interesado en robársela, pues, y ser Presidente en medio de un debate como el que se dio con las municipales, porque nos cortan la poca ayuda que queda y que el país más bien se vaya al abismo”.

⁷⁰⁰ El Secretario del CSE Roberto Evert evalúa el liderazgo de Alemán sobre el PLC frente a la figura de Eduardo Montealegre, su rival político dentro del bloque liberal, que obtiene sus principales apoyos en la sociedad civil: “(...) el doctor Alemán es un hombre de oportunidades tremendas, él algún provecho, alguna oportunidad, tiene que sacar de esto, tan es así que usted lo ve en la televisión y va a manifestarse solo como partido, que no es una figura apartidaria con la sociedad civil, fijese bien, él teme que la sociedad civil pretenda sustituir a los partidos, y muy hábilmente él está hablando de que ellos van con sus banderas del PLC, que van a poner tanta gente, es decir, está luchando porque no se pierda la identidad partidaria con la sociedad civil, pero bueno, son comentarios míos, ¿verdad?, no son académicos, es lo que yo considero, pues, tiene temor, es un hombre muy hábil, indiscutiblemente, que es muy hábil”.

⁷⁰¹ Y lo argumenta en su discurso: “(...) viendo que mientras la otra fuerza liberal se oponía no quiso correr el riesgo de entenderse directamente con el Frente por temor a que lo acusaran de ser, eso fue un error de él, pero, bueno, eso hizo, y en vez de negociar en el momento que tenía la oportunidad de hacerlo, se sintió demasiado presionado por sus opositores internos, y decidió más bien darle la vuelta al tema, irse a buscar a sus adversarios internos para tratar de jalarlos, subordinarlos a él y después intentar la negociación, se le hizo muy largo el tramo, se lo comió un poco el tiempo, y, prácticamente, dejó sin posibilidades la negociación para la reforma en los dos últimos años, ¿qué pasa de aquí para adelante?, ¿existe la posibilidad de esa reforma?, ¿no existe?, creo que el Frente, que es el más interesado en alguno de los temas, de alguna manera, acordada indirectamente con el doctor Alemán, deciden zafarse de la vía legislativa e ir por la vía de las negociaciones indirectas, es decir, busquemos como las cosas se hagan, si no se pudo hacer la reforma constitucional, hagamos la reforma de hecho en aquellos temas que nos interesan a los dos como cabezas de las dos fuerzas grandes del país, es decir, salgámonos del Congreso, en donde no vamos a tener los cincuenta y seis votos, por todas esas razones de liderazgo interno, pleitos y dificultades, y busquemos un mecanismo que sea más práctico, y que no nos ocasionen los costos (...)”.

⁷⁰² Esta imagen del “golpe de juego” inesperado por el cambio brusco en las reglas, como metáfora de los déficits institucionales de la política nicaragüense, se encuentra en el discurso de Rafael Álvarez del Partido Conservador: “más que reflexión, bueno, decía mi papá que en política tenías que ser adivino, tenés que estar constantemente en un ejercicio de decir qué va a pasar, y si la llegás a pegar en cinco cosas de cada diez que decís que va a pasar, quiere decir que sos un genio, porque el ajedrez de la política es un ajedrez, pero sin reglas, o sea, el caballo, de repente, se mueve en vez de tres dos, se mueve seis uno, o lo que sea (...)”.

articular un campo de juego basado en la correlación de fuerzas entre el FSLN y el PLC en cada momento, se tradujo en la opción más rápida y menos transparente a la hora de aprobar la sentencia N° 504 por los magistrados de la Corte Suprema⁷⁰³, en vez de negociar el consenso necesario entre los legisladores, y hacer una reforma parcial a la Constitución⁷⁰⁴.

La facultad de declarar las acciones del Ejecutivo o el Legislativo inconstitucionales no sólo perfecciona el sistema de controles políticos, sino que fortalece el rol institucional del Poder Judicial en un régimen de gobierno (Martínez-Barahona, 2010: 724). Los efectos del Parto Ortega-Alemán sobre el sistema de partidos nicaragüense (Close, 2003; Dye, 2004; Close y Martí, 2010), en un contexto de extrema polarización y, por ello mismo, de gran dificultad para llegar a acuerdos entre los principales partidos de los bloques sandinista y anti-sandinista ha reforzado el rol de intermediación y arbitraje del Poder Judicial en el proceso político general (Martínez-Barahona, 2010: 740). El discurso del Magistrado Cuarezma ilustra muy bien el posicionamiento crítico sobre la extralimitación de los poderes de la Corte Suprema de Justicia, cuyos representantes vinculados al FSLN elaboran y firman una sentencia inconstitucional. La consecuencia no puede ser otra que la de un Poder Judicial convertido no tanto en guardián de la Constitución y las leyes, como en el principal instrumento de perversión de las instituciones democráticas⁷⁰⁵: “(...) porque un juego cuando comienza, con reglas previas, y si se cambian a

⁷⁰³ En estos términos, afirma Dora María Téllez de MRS: “(...) ya ahora encontraron un mecanismo más fácil todavía, es decir, Daniel Ortega puede declarar inaplicable el artículo que se le venga en gana de la Constitución, ¿verdad?”.

⁷⁰⁴ Y añade el Magistrado Herrera: “(...) eso lleva a la reforma, no de la reforma propiamente dicha como la habíamos planteado en el documento de las reformas constitucionales, que se consensuó entre las dos fuerzas políticas, sino una reforma más bien de hecho, que evade la formalidad de los cincuenta y seis votos, y es la que se ha usado en América Latina y en otros lados, ¿no?, la cuestión de la Sala Constitucional en la Corte Suprema, para que resuelva si yo ciudadano puedo ser impedido de ser candidato o no, y con una resolución de la Sala Constitucional evitar que la Constitución, que me prohíbe, me impida ser candidato, es legítimo, es correcto, que no satisface muchos de los requerimientos de imagen, pero que resuelve problemas de poder en sí, y si se ausentan los magistrados de la otra cara, ¿verdad?, se van a España, se van a Grecia, se van a Suecia, se van a donde sea, y los otros miembros llaman a suplentes, y construyen, y de manera, aunque se grite después, yo no fui, yo no sabía, ¿verdad?, se hace, y se resuelve el tema de la reelección (...) yo prefiero la reforma cuando se negocian directa, abierta, y se votan, pero también reconozco que si el cuerpo político es incapaz para hacerlo así, se vale en las luchas de poder, normal también, en cualquier país grande, chiquito o mediano, ¿verdad?, lo permitan, y la ley permitía utilizar ese tipo de mecanismos, así se resolvió, entonces, el tema de la reelección sucesiva (...)”. Alfredo César examina los factores que explican el recurso a la Corte Suprema para rehabilitar constitucionalmente la reelección presidencial continua, señalando como los liberales divididos en dos bloques: “(...) han desconfiado de esa alternativa muchísimo, y la presión de la opinión pública, y los medios de expresión popular, que era opuesta totalmente a ese planteamiento semi-parlamentario, pues, hizo retroceder eso, y lo clausuró, y ante esa clausura, pues, recurrieron a la maniobra de la Corte Suprema, ¿no?, en la Sala Constitucional, en fin”.

⁷⁰⁵ Y afirma el Magistrado Cuarezma: “(...) la lectura que hacen las personas que escriben este documento se desarrolla al margen y no a partir de la Constitución, y se olvida que estamos en un sistema democrático participativo y representativo, que, como establece la Constitución Política, la soberanía reside en el pueblo y se articula o se desarrolla o se operativiza en el espacio natural, que es el foro político que la Constitución conforma como Asamblea Nacional, y a partir de ahí es donde, conforme a la Constitución Política la comunidad nicaragüense comienza a construir su sistema en el juego y re-juego político en ese foro por excelencia, entonces, la soberanía, según la Constitución Política, radica en la Asamblea Nacional, y, en este sentido, sea o no una decisión del Constituyente originario o del legislador de 1995, lo que interesa es la decisión de la población, soberanamente, en restringir y limitar, en el caso del 95, las reelecciones, a efectos de que se inhiba cualquier tentación de que cualquier “enano totalitario” que ande caminando por ahí en las calles del país para que deje de tener pensamientos de poder reelegirse, y ciertamente, pues, hay ciertas cabezas que todavía piensan que son los Mesías, que son los que en sus alforjas, de alguna manera, tienen las soluciones del país de manera vitalicia. Estas seis personas que suscriben un documento, que se arrogan facultades que no las tienen, declaran inaplicable una disposición constitucional y alteran el orden democrático, ¿por qué lo alteran?, porque un juego cuando comienza, con reglas previas, y se cambian a mitad del juego deja de ser el juego originario que se comenzó, y pasa a ser cualquier otra cosa (...)”. En estos términos discursivos que subrayan el providencialismo y el mesianismo, como rasgos característicos del liderazgo político de Daniel Ortega, se expresa Rafael Álvarez del Partido Conservador:

*mitad del juego deja de ser el juego originario que se comenzó, y pasa a ser cualquier otra cosa*⁷⁰⁶ (...).”

La quiebra del pacto constitucional representa la fractura del modelo democrático fruto de los Acuerdos de Paz de 1989, como un compromiso entre las élites políticas de reconocerse en unas mismas reglas de juego plasmadas con el máximo rango normativo en la Constitución de 1987. En el debate parlamentario sobre las reformas constitucionales de 1995 la posición orteguista dentro de la bancada del FSLN estaba en contra de introducir límites jurídicos al mandato presidencial⁷⁰⁷. Deshacer jurídicamente, a través de la sentencia N° 504 de 2009, la prohibición constitucional establecida por la Asamblea Nacional en 1995 para reducir los poderes del super-Ejecutivo creado por la Constitución sandinista de 1987, está en la base de la reciente actuación judicial. El conflicto entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo vuelve a reproducirse con otras coordenadas políticas⁷⁰⁸.

“(...) o sea, no es un demócrata que va a llegar a gobernar su país por cinco años, hacer bien las cosas, a rendir bien las cuentas y salir de ahí para ser respetado, pues, no querido, porque no todo el mundo es monedita de oro para todo el mundo, ¿verdad?, pero es respetado por una sociedad, etc., ese no es el ideal de él, pues, como cualquier presidente demócrata, como debería de ser, sus sueños de opio trascienden a ser un gran líder internacional, que va a encontrar no sé qué cosa, que va a derrotar al imperialismo norteamericano y no sé, pues, no sé, realmente, pero está totalmente deformado su proceso mental (...)”

⁷⁰⁶ La Sala Constitucional no puede reformar la Constitución, dado que no tiene la competencia jurídica para ello, ni tampoco puede hacer una interpretación de un artículo constitucional como el 147, según lo expuesto por Cairo Manuel López: *“(...) en este caso concreto, (...), es cierto, no ha habido reforma constitucional, pero la Corte Suprema de Justicia no tiene competencia para poder modificar la Constitución Política, ni poder declarar si es inaplicable, o no es aplicable, un precepto de la Constitución Política, y si nos fuéramos por la vía de la interpretación de la Constitución Política esa solamente se puede dar en la aplicación a un caso concreto, que no se ha presentado, y quien puede interpretar de manera oficial, por decir así, un precepto de la Constitución o una ley, que es lo que le denominamos la “interpretación auténtica”, el único que puede hacerlo es la Asamblea Nacional. Entonces, aquí lo que ha habido es una invasión de los poderes de la Corte Suprema de Justicia sobre competencias que tiene única y exclusivamente la Asamblea Nacional”*

⁷⁰⁷ Como señala Dora María Téllez de MRS: *“Daniel Ortega desde el año 95, que hicimos la reforma constitucional, vivía enfurecido con los sandinistas que estábamos por cerrar la reelección, y la concesión que se hizo, porque la tesis era “no reelección absoluta”, la concesión que se hizo es una vez alterna, esa es la concesión, en todos esos debates, una vez y alterna, Daniel Ortega estaba enemistado contra eso, ¿verdad?, estaba enemistado, ahí lo podés ver en todas sus declaraciones posteriores en la reforma del 95, había echado sapos y culebras por ese tema, y por lo del porcentaje de la segunda vuelta, ¿verdad?”*

⁷⁰⁸ Y destaca el diputado del FSLN José Figueroa: *“(...) en 1987 se aprobó la actual Constitución que está en vigencia, (...) en esa Constitución quedaron establecidos derechos fundamentales del pueblo, por ejemplo, los más elementales, pues, a la libertad, a la organización, a tener una vivienda digna, a salud gratuita, a educación gratuita, y también a los derechos políticos entre otros, ¿no?, en los derechos políticos quedó el derecho a elegir y ser electo, quedó el derecho irrenunciable del pueblo a la soberanía, al ejercicio de la soberanía popular, es decir, a elegir sin cortapisas, ¿no? (...) para castigar a este ciudadano y como a ocho o nueve alcaldes, que eran parte del grupo que apoyaba a Antonio Lacayo, promovieron una reforma constitucional, donde los diputados que reformaron esa Constitución se dejaron ellos con el derecho de poder postularse a cargos de reelección, (...) y dejaron en la reforma constitucional que el presidente y vicepresidente de la República no podía postularse nuevamente para un período en el cargo que desempeñaba, ni tampoco los alcaldes y vice-alcaldes, pero sí los diputados, ¿eh?, entonces, ¿qué es lo que ocurrió con esta sentencia de la Corte Suprema? Hubo un recurso de amparo de ciento nueve alcaldes, del presidente y del vicepresidente al Consejo Supremo Electoral pidiéndole que les declarara aptos para poder postularse, y que, a final de cuentas, o sea, restituirles el derecho político, que existía, originalmente, en la Constitución (...)”*. La razón de fondo es la misma que ha operado en las reformas de 2000 y 2005: la necesidad de acomodar las reglas constitucionales a los intereses políticos de quienes detentan el poder, según la específica correlación de fuerzas dentro del Ejecutivo y el Legislativo. Como afirma el Magistrado Cuarezma: *“(...) ese comportamiento histórico, que, en cierta forma, era anunciado, al no lograrse en la Asamblea iba a desarrollarse en cualquier otra institución, y le tocó a la Corte Suprema de Justicia, (...) al fallarle ese mecanismo legislativo, como ya lo había anunciado algún magistrado denominado sandinista, aquí en la Corte lo había anunciado, de alguna u otra manera, que ya estaba todo calibrado y que, de todos modos, lo iban a hacer, dentro o fuera de la Asamblea lo iban a hacer (...)”*.

Según el discurso del FSLN, la restitución del derecho político de los ciudadanos que recurrieron de amparo ante el Tribunal de Apelaciones de Managua para postularse nuevamente en los cargos de elección popular, no garantiza jurídicamente la reelección en sí misma, sino la “libre” presentación de las candidaturas para que el pueblo “soberano” de Nicaragua decida en las urnas, como corresponde a un sistema democrático. En suma, la prohibición de la reelección presidencial que hace el artículo 147 restringe el derecho del pueblo a elegir a sus representantes políticos, y el derecho de los ciudadanos a ser elegidos en los cargos a los que se postulen⁷⁰⁹.

El incentivo a la permanencia en el Poder Ejecutivo no ha estado ausente de ninguno de los presidentes de Nicaragua desde 1990, primero, en la figura del Ministro de la Presidencia Antonio Lacayo, que puso “nombre y apellidos” a la introducción del artículo 147 para limitar el mandato presidencial a dos períodos discontinuos en las reformas constitucionales de 1995⁷¹⁰. Aunque el presidente afectado por tal cambio fuese Arnoldo Alemán, que se vio obligado a designar a un candidato presidencial para las elecciones de 2001 distinto de él mismo en la figura “leal” del Ingeniero Bolaños. El propósito de Alemán era el de mantenerse activo durante la presidencia de Bolaños dentro de su partido, del cual seguía siendo el líder indiscutible, además de único interlocutor de Daniel Ortega en el Pacto de 2000, para después volver a presentar su candidatura en los comicios presidenciales de 2006. Pero su exceso de ambición política desde el órgano legislativo, y el enfrentamiento con el presidente Bolaños en 2002 le condujo al procesamiento judicial, y el posterior declive de su carrera como futuro presidenciable, a pesar de conservar un fuerte control partidario sobre el PLC, disminuido tras la escisión de ALN en 2006⁷¹¹.

El desajuste entre la norma constitucional y la acción política explica las dificultades de consolidar las bases jurídicas de un auténtico Estado de Derecho (*rule of law*). Los mismos errores cometidos en el pasado pesan como una losa sobre los repetidos intentos de alcanzar la modernidad institucional en Nicaragua. De ahí que la sentencia N° 504 no sustente obediencia jurídica ni entre los miembros de la oposición parlamentaria ni en la propia sociedad civil⁷¹².

⁷⁰⁹ En esta línea, concluye el diputado José Figueroa: “(...) no se está planteando que estos ciudadanos se reelijan, no, sino que se le está diciendo la Corte es: restituimos el derecho de todos los nicaragüenses, ¿verdad?, a elegir libremente a quien le parezca. Eso es lo que dice, ¡ah!, que pueden postularse por esta sentencia cualquiera, sin cortapisas, de que si tú por un período fuiste alcalde, está bien, te podés postular nuevamente, siempre y cuando te reelegís si el pueblo da un voto de confianza para vos, pero si el pueblo da un voto de castigo, vos no salís electo, entonces, no es una sentencia para reelegir, por eso te corrijo, sino para restituir un derecho político de los nicaragüenses a ejercer la soberanía popular, a elegir y a ser electo (...)”.

⁷¹⁰ La prohibición de la reelección presidencial continua tiene el objetivo de limitar los riesgos del “hiper-presidencialismo”, además de impedir el uso estratégico de los recursos institucionales de la Presidencia para competir con mayores ventajas en la contienda electoral, como señala el investigador Roberto Cajina: “(...) para tratar de evitar abrir la puerta a la tentación del continuismo se frena la reelección inmediata y se deja la reelección en términos alternos, pero por una vez nada más, (...) pero también hay otras razones, que es impedir que quien está en el ejercicio del poder haga uso de los recursos que el poder le da para una candidatura presidencial, por eso te pone alterna, no sé si me explico”.

⁷¹¹ Como añade Dora María Téllez de MRS: “(...) porque, en el fondo, él creía que podía volverse a reelegir después, porque tiene una opción, vos sabés que Nicaragua tiene reelección, pero alterna, porque él tenía una opción después, y porque Alemán está mucho más claro de que el tema de la reelección sucesiva era más enredada, ¿verdad?, entonces, él no se atrevió ni siquiera a proponer el tema”. No obstante, Arnoldo Alemán ha vuelto a ser el candidato presidencial del PLC en las elecciones del 6 de noviembre de 2011, obteniendo los peores resultados de su historia: un 5,91% de los votos válidos.

⁷¹² Como afirma Alfredo César: “(...) una ley que no es aceptada por los pueblos, solamente en lugares muy disciplinados, y con un orden de la sociedad estricto puede aplicarse, para que una ley se aplique en la mayoría de los países del mundo tiene que tener el respaldo mayoritario de la población, si no, no hay manera de aplicarlo (...) hay leyes que la inmensa mayoría las comienza a boicotear y no hay manera de ponerlas en vigor, y tienen que reformarla, tienen que adaptar el instrumento jurídico inmediatamente para que la mayoría de la sociedad lo acepte, entonces, esa subordinación del instrumento jurídico a la voluntad popular está en todos lados, (...) yo

La estrategia de la oposición política dentro de la Asamblea Nacional para invalidar los efectos de la sentencia N° 504 ha medido bien el cauce jurídico de su acción para evitar el exceso de competencia mediante una iniciativa de ley, que, en todo caso, no puede eliminar la decisión de la Corte Suprema, como afirma el propio Magistrado Solís en su discurso: “*eso lo dudo mucho, tienen el derecho a hacerlo, pero no creo que vaya a tener éxito eso (...). Yo creo que va a ser candidato Ortega, es decir, parece que va a ser Daniel, si el gobierno mejora su actuación económica y eso, va a ser el candidato, cierto que ellos van a ir unidos también, como dijeron los liberales, se van a ir consolidando alrededor de su unidad, pero es la única posibilidad que tienen de considerar la posibilidad de ganar, pues, de lo contrario van a estar lejos de ganar (...)*”.

La actual correlación de fuerzas dentro de la Asamblea Nacional favorece la acción de veto de los diputados sandinistas, ya que no puede modificarse la composición interna de los órganos del Estado sin el concurso del voto favorable del FSLN. Como señala el demócrata-cristiano Arnaldo Zambrana: “*(...) no hay instrumentos legales para poderla contrarrestar, porque para poder cambiar a la Corte Suprema y para poder cambiar al Consejo Supremo Electoral se necesitan cincuenta y seis votos, ¿y quién los tiene?, no los tiene nadie*⁷¹³ *(...)*”. El argumento, entonces, es que en el Poder Judicial el Frente Sandinista puede hacer lo que quiera sin impedimentos formales. Como indica Dora María Téllez: “*(...) yo lo digo aquí, es un “pelotón de fusilamiento político” de Daniel Ortega, eso es lo que son todos, desde el más grande hasta el más chiquito, desde los magistrados de la Corte Suprema hasta los tribunales de apelación hasta los jueces, es decir, el sistema judicial no estaba tan gravemente alineado a los voluntarios de un caudillo o de dos, como lo ha estado desde el 2000 para acá (...)*”.

Los problemas para articular un frente unido dentro del bloque de oposición anti-sandinista después de la división del liberalismo en varios liderazgos alternativos, como el de Arnoldo Alemán en torno al PLC, y otras figuras emergentes en los partidos de la derecha nicaragüense, además del control sandinista sobre los poderes del Estado⁷¹⁴, especialmente, el CSE y la Corte

pienso que esa resolución de la Sala Constitucional no ha visto el fin de ese camino, y que puede haber cualquier tipo de situaciones de aquí a las elecciones del 2011 todavía, hay un rechazo además creciente en amplios sectores de la sociedad, así que yo no apostaría a que esa resolución va a aplicarse”. El mismo argumento es referido por el diputado Víctor Hugo Tinoco de MRS: “*(...) pretender que estaba autorizado a correr mediante una decisión cuestionable, pues, porque no la acepta la mayoría de la población, no la acepta la mitad de la Corte, no la acepta la mitad de la Sala Constitucional, ¿verdad? (...)*”. La acción parlamentaria y la movilización social constituyen los dos ejes estructurales sobre los que discurre la oposición al intento del actual presidente Ortega de habilitar legalmente su candidatura para las próximas elecciones presidenciales de 2011. Como explica la diputada liberal del grupo “*Vamos con Eduardo*” M^a Eugenia Sequeira: “*(...) yo no estaba de acuerdo en que se metiera una iniciativa de ley para invalidar la sentencia, porque la sentencia no tenía validez (...) al nosotros meter una iniciativa para invalidar la sentencia estás reconociendo que es una sentencia, entonces, yo soy de la opinión de que no se debió de haber metido esa iniciativa de ley para invalidar algo que no existía, y que más bien nos metía a un conflicto de poderes, porque lo que va a resultar es que van a decir: “bueno, aquí hay un conflicto de poderes, porque el Poder Legislativo está invalidando una facultad del otro poder del Estado”, aunque la facultad la haya ejercido mal, pero tiene la facultad de emitir sentencias, entonces, para mí es no reconocer que eso es inválido, pues, que Daniel Ortega, únicamente, no puede ir a las elecciones nacionales, no puede, ni que tenga veinte sentencias ahí, no sirve, porque no tiene facultades para reformar la Constitución (...)*”.

⁷¹³ La emergencia del Poder Judicial como un bastión político del Frente Sandinista genera en los entrevistados un discurso provisto de escepticismo, como observa la diputada Mónica Baltodano: “*(...) el problema es como sacan esa resolución, porque yo te voy a decir, si ellos pueden hacer eso con ese artículo constitucional, ellos pueden hacer cualquier otra cosa con cualquier otro artículo constitucional hasta que alguien vaya y recurra, y ese recurso ellos le quieran dar pase, y lo hacen, porque si lo hicieron con esto, ¿por qué no? (...)*”.

⁷¹⁴ El control del FSLN sobre las instituciones públicas, como medio de supervivencia del partido en el juego político nicaragüense, tiene un reflejo en el discurso del Magistrado Cuarezma: “*(...) esa ha sido la característica de la transición política, una presión fuerte hacia el Frente Sandinista, y este grupo partidario, pues, obviamente, como cualquier grupo partidario tiene la necesidad de sobrevivir, y ese llamado, por decirlo como en la novela de*

Suprema, constituyen factores adicionales que explican la irreversibilidad de la sentencia N° 504⁷¹⁵.

Los cambios producidos en el contexto internacional, que impiden la continuidad a largo plazo de regímenes autoritarios cerrados, explican el fracaso del intento del presidente hondureño Mel Zelaya de forzar su candidatura a la reelección a través de una reforma constitucional una vez abierto el proceso presidencial de 2009, gracias a la firme intervención de la oposición interna apoyada externamente por la OEA⁷¹⁶. Si bien el caso hondureño dejó su marca en el presidente Ortega, que vio en el vecino país centroamericano la necesidad de apresurarse a actuar con casi dos años de antelación para evitar el contratiempo a que se vio sometido su homólogo el ex-presidente Zelaya, como afirma Carlos Tünnerman: “(...) *ya lo quisieron hacer en Honduras, pero fracasó, porque Zelaya lo dejó para última hora, fíjese que hay un símil, (...) se había estado mencionando que a lo mejor por una interpretación que te haga la Sala Constitucional declarando inaplicable el artículo, como había sucedido en Costa Rica*⁷¹⁷ (...) entonces, ¿qué pasó? Ortega va a una reunión a la Cumbre del ALBA, ¿verdad?, y, aparentemente, desde allá llama a su operador político en la Corte, que es el doctor Rafael Solís, que está en Barcelona, que se venga inmediatamente, y que preparen todas las cosas

London, “El llamado de la selva”, de alguna manera, ha hecho que venga desarrollando, a través de sus cuotas de poder en las diferentes instituciones del Estado, una serie de comportamientos que, lamentablemente, riñen con las reglas básicas de todo Estado de Derecho Constitucional, aunque desde la posición de este espacio político sea legítimo realizar cualquier acto que les permita sobrevivir, capturar y mantener el poder de corto, mediano y largo plazo. El resultado de todo esto, que es un proceso ya de más de dieciséis años, y como bien lo refería recientemente un miembro de este partido, hacía referencia a que no vale escatimar ningún costo político para el mantenimiento del poder”.

⁷¹⁵ Como destaca José Antonio Alvarado del PLC: “(...) *calcularon que con una oposición fragmentada y con un control enorme del Estado iba a ser muy difícil revertir eso, y que una protesta o dos protestas o tres protestas, pues, tampoco la van a revertir, hoy me decía un amigo: “oye, ve a la manifestación del sábado”. ¿Y después?, ¡ay!, yo quiero saber ¿qué tienen en mente ustedes después?, a partir del 29 Nicaragua empieza a celebrar el novenario de la Virgen y muchos lo tomamos pero muy en serio, concluye el 7 de diciembre, del 7 de diciembre en adelante, con el espíritu navideño y los “jingle bells”, pues, muy poca gente está pensando en otra cosa, ya para entonces surgió otra crisis y otra cosa, otra circunstancia, porque recordemos que esta gente es extraordinariamente capaz para crear crisis, y para distraer de las crisis existentes”.* Esta referencia a los factores estructurales o económicos, que explican el “olvido” social de las irregularidades de los poderes públicos en el sistema democrático nicaragüense también está presente en el discurso crítico del Magistrado Cuarezma: “(...) *personalmente, pues, no lo he olvidado, y lo que sucedió el 19 de octubre no se ha olvidado, pero, generalmente, se apuesta al olvido después de tres días, quizás, por las grandes necesidades (...), que están apretadas en la agenda cotidiana del país, ¿no?, de que hay que saciar los alimentos, el vestir, la escuela, pagar la energía eléctrica, el agua potable, y el día a día se te hace insostenible, y a veces se apuesta mal, en el sentido de que la población va a olvidar situaciones como esa (...)*”.

⁷¹⁶ Como apunta el Magistrado Cuarezma: “(...) *el caso de Honduras es interesante, cuando salimos de la guerra en el 90, todos los países de Centroamérica toman la decisión y dicen: “bueno, señores, no más conflicto, no más dictadura, democracia, paz, dignidad, derechos humanos, seguridad económica, etc.”, en el Protocolo de Tegucigalpa están todos los principios, y en Honduras dicen: “cierro la posibilidad de reelección, para evitar tentaciones de futuro”, para no volver a las dictaduras de Somoza, Trujillo en Dominicana, aunque muy alejado en el tiempo, pero el fantasma siempre recorre la región, etc., (...) entonces, todo indica que la Constitución Política no solamente era una expresión de ese contexto histórico, (...) de esa imperiosa necesidad de cerrar sus espacios a cualquier tentación dictatorial, sino que además en la misma Constitución se pone la sanción (...) ¿por qué?, porque era un juego con reglas claras (...) de normas que son pétreas, que no se pueden alterar por nadie, se le cancela su nombramiento de inmediato, y eso fue lo que sucedió en Honduras, a mi juicio, claro, la diferencia es que lo sacaron en pijama a San José, se lo debería haber dejado sin puesto en Tegucigalpa, lo hubieran dejado en su casa, y cuando llegue a la Presidencia, “mira, ya no tienes trabajo”, “¿por qué?”, “porque violaste las normas de tu contrato, que es la Constitución, y se acabó tu trabajo”*”.

⁷¹⁷ Así justifica el uso del precedente jurisprudencial de la sentencia costarricense, el diputado del FSLN José Figueroa: “y Costa Rica, Óscar Arias, y, exactamente, un procedimiento parecido al que hubo aquí. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, había una inhibición, que la declararon inconstitucional, y Óscar Arias se postuló nuevamente, y mayoritariamente ganó las elecciones en Costa Rica”.

porque Chávez le ha dicho: “no seas tonto, tenés que hacerlo ya, porque si lo hacés a última hora, como quiso hacerlo Zelaya, te va a pasar lo mismo”. Zelaya lo hizo muy a última hora, ya contra el tiempo de las elecciones, cuando ya había candidatos nombrados, entonces, por eso es que a Zelaya se le volteó todo el mundo, ya había un proceso electoral abierto, entonces, cuando él lo que quería hacer es meter una urna adicional para ver si hay una constituyente, que permita la reelección, entonces, Zelaya en el tiempo se equivocó, y se le vino todo abajo, entonces, le dijeron a Ortega: “cuidado, no te pase lo mismo, hacélo ya, ¿no tenés los cincuenta y seis votos?, sacálo por la Corte, y aguantá todas las críticas, las protestas, y todo, pero tenés dos años para ver que hacés”, pero fue el consejo, porque cuando ya él vino, a los pocos días, ya estaba la sentencia, entonces, se ve que es parte de un gran plan⁷¹⁸ (...)”.

La resolución 2003-2771 de la Sala Constitucional de la CSJ de Costa Rica sirve de precedente jurisprudencial a los magistrados nicaragüenses para elaborar desde el órgano judicial la interpretación sobre la inaplicación de los artículos 147 y 178⁷¹⁹. En 2003 la Sala Constitucional costarricense resolvió autorizar la candidatura del ex-presidente Óscar Arias a pesar de la prohibición a la reelección presidencial del artículo 132 introducido por la reforma constitucional de 1969. La resolución 2003-2771 alegaba que la Constitución no podía “*ampliar, amputar, eliminar ni limitar derechos y garantías fundamentales, ni derechos políticos de los ciudadanos, ni los aspectos esenciales de la organización política del país*”. El razonamiento judicial expresaba la disconformidad de la reforma a la Constitución de 1969 con la Convención Americana de Derechos Humanos, argumentando que vulneraba la libertad del derecho a elegir y ser electo como candidato presidencial, haciendo una defensa sobre la eficacia progresiva y extensiva de los derechos fundamentales. A este primer argumento se añadía otro de carácter procedimental: el parlamento costarricense se había excedido en el ejercicio de sus competencias al eliminar un derecho político reconocido por la Constitución original de 1949. La Corte Suprema de Justicia nicaragüense encabezada por el Magistrado Rafael Solís hizo caso omiso de ambos principios para fundamentar la sentencia 204 del 19 de octubre de 2009. Si bien el propio

⁷¹⁸ Se organizó una marcha ciudadana en las calles de Managua el sábado 21 de noviembre de 2009 con la participación de los partidos políticos de oposición, unidos a diversas instituciones de la sociedad civil, con objeto de hacer valer una postura unánime de rechazo ante la forma y contenido de la sentencia N° 504 que autoriza la candidatura presidencial de Daniel Ortega. Como observa el diputado de MRS Víctor Hugo Tinoco: “(...) yo creo que, en primer lugar, la lucha a lo inmediato es impedir la reelección de Ortega, y eso pasa porque se respete, primero, la Constitución, yo creo que vamos a ver cómo se trabaja en función de construir alianzas (...)”.

⁷¹⁹ Así lo expresa el Magistrado Solís: “(...) a mí me parece que es correcto que la Corte tenga las facultades, pues, en materia constitucional, a la hora de interpretar la Constitución, que la que tenía antes, o la que digamos, tradicionalmente, se le habían dado, pues, en la Asamblea todo se politiza, es cierto que la Corte, los temas políticos, también se politizan, pues, y cada quien toma bando, (...) pero siempre la Asamblea había querido ver a la Corte como de menos, pues, parte de lo que me decía la presidenta de la Sala de lo Constitucional de Costa Rica ahora en Barcelona, era eso, que la misma reforma constitucional para Óscar Arias, pues, que lo más importante, (...) es que a nosotros nos puso bien frente a la opinión pública y frente al Congreso, pues, y como Corte aceptamos nuestra posición, pues, que podemos ser perfectamente independientes del Legislativo, obviamente, que, en este caso, había algún vínculo con Arias, o que se ponga de parte de uno de ellos, como aquí también, tal vez eso no puede negarlo, pero con un fundamento jurídico y con interpretaciones, a nuestro juicio, sostenidas no solo por nosotros, sino por tratadistas internacionales, pues, del Derecho Constitucional, lo demás ya si se convocó o no, si fue rápida o no, todo eso son detalles, porque lo van a magnificar los opositores, pues, pero el hecho, el hecho fundamental de dejar la opción abierta de que el pueblo decida, y el contenido mismo de la sentencia y la leés está ajustado a Derecho (...)”. Desde 2000 el ex-presidente Óscar Arias presentó hasta en tres ocasiones un recurso de inconstitucionalidad ante la Sala IV de la Corte Suprema de Justicia con objeto de poder presentar de nuevo su candidatura a la presidencia de la República. En los dos primeros casos la composición interna de la Sala Constitucional no le fue favorable, y debió esperar a la tercera oportunidad para que cinco de los siete magistrados que integraban la Sala IV redactaran la resolución 2003-2771, que reconocía su libre derecho a la reelección y el libre derecho de los ciudadanos costarricenses a otorgarle el sufragio si así lo estimaban conveniente. En aquél momento la Sala Constitucional estaba dirigida por el hoy presidente del Poder Judicial Luis Paulino Mora, que había sido Ministro de Justicia durante el primer gobierno de Arias (1986-1990).

Óscar Arias señaló en relación a la sentencia 504 de la Corte Suprema nicaragüense: *“las dos resoluciones son radicalmente diferentes. En Nicaragua no hubo debate, no hubo discusión ni análisis profundo. En Nicaragua el fallo se dio 6-0 y se decidió en minutos. No hubo el estudio que tuvo en Costa Rica, donde hubo vistas públicas y todo el mundo opinó. Tenemos instituciones muy distintas. Aquí tenemos un Poder Judicial totalmente independiente, garantizado por la Constitución”*⁷²⁰

El discurso crítico evalúa comparativamente las diferencias con el precedente judicial de Costa Rica, atendiendo a los aspectos del procedimiento jurídico (las irregularidades en la conformación de la Sala por seis magistrados ya comentadas⁷²¹), las competencias asignadas a la Sala Constitucional nicaragüense por la Ley Orgánica del Poder Judicial No. 260 de 1998, y las claves interpretativas del contenido de la sentencia que muestran las falacias del razonamiento judicial empleado para justificar la inaplicación de los artículos 147 y 178 de la Constitución. Como concluye el Magistrado Cuarezma: *“me sumo a lo que decía el presidente Óscar Arias, ¿no?, la diferencia comparativa es que la Sala IV de Costa Rica es la Sala IV, tanto en conformación histórica, construcción de institucionalidad, decisión y voluntad política respecto a cumplir con los mandatos constitucionales, y a jugar con seriedad a lo que tiene que jugar una Sala Constitucional, es decir, a la independencia respetando los controles constitucionales, sus funciones, que, en el caso de Nicaragua, no tiene esa facultad, o sea, formalmente sí, pero materialmente es un hilo de intereses partidarios brutal”*⁷²² (...).

Hago seguidamente una breve comparación entre ambas acciones judiciales para exponer las similitudes y diferencias de ambos casos (Martínez-Barahona, 2010). En primer lugar, tanto la Corte Suprema de Costa Rica como la de Nicaragua habían introducido una regulación restrictiva del derecho a la reelección presidencial a través de una reforma constitucional en 1969 y 1995 respectivamente. Si bien lo hicieron de diferente modo: en la Constitución costarricense de 1949 la reelección presidencial estaba permitida pero sólo después de un período de gobierno, siendo eliminada por completo en la posterior revisión de 1969. Mientras que en la Constitución nicaragüense de 1987 los límites a la reelección presidencial no existían de forma previa, siendo regulado por el artículo 147 introducido en la enmienda de 1995, que fijó la reelección por un mandato adicional y en períodos discontinuos.

En segundo lugar, ambos órganos diferían en su nivel de actuación y grado de independencia judicial, siendo la CSJ de Costa Rica más activa y menos dependiente del proceso político general, del mismo modo que la resolución 2003-2771, que desinhibió a Óscar Arias de ser otra vez candidato a la presidencia de la República, no había estado marcada por las graves irregularidades de procedimiento que caracterizaron a la sentencia N° 504 emitida por los magistrados de la Sala Constitucional nicaragüense. Pero las dos Cortes eran afines a las ambiciones políticas de un ex-presidente que quería volver a postularse a una posible reelección, disponiendo de una conformación interna del órgano judicial que favoreció en ambos casos la suspensión de aplicación de los artículos 132 y 147 en vez de proceder por la vía legislativa. También utilizaron una argumentación jurídica muy similar: primero, que no podía anularse un

⁷²⁰ En el diario *La Nación*, 4 de noviembre de 2009.

⁷²¹ Según la referencia textual del Magistrado Cuarezma: *“(...) este grupo de personas tuvo como punto de referencia la Sala cuarta de Costa Rica para hacer esta travesura, que le está costando muy caro, y le costará muy caro al país (...)”*.

⁷²² Y añade el Magistrado Cuarezma para desmentir la aparente neutralidad de la jurisprudencia de la Sala Constitucional nicaragüense: *“(...) que no solamente son partidarios, sino que también los espacios de facto, económicos y externos, se concentran acá, por la Sala Constitucional pasan intereses económicos, etnológicos, religiosos, gremiales, políticos, etc., obviamente, con mayor presencia partidaria, y económicos del capital criollo y también, por qué no decirlo, del capital externo de las grandes multinacionales (...)”*.

derecho ya consagrado en la Constitución mediante una reforma parcial; y segundo, que el derecho a la reelección era un derecho fundamental, y, por ello mismo, no podía ser eliminado por una reforma parcial, sino total (una modalidad que se obvió en ambos casos, en 1969 en Costa Rica, y en 1995 en Nicaragua).

En ambos casos se cumplió la condición de tener un Poder Legislativo fragmentado que dificultaba la generación del consenso político sobre la reforma constitucional, tratándose además del candidato presidencial de un partido ascendente, y disponiendo de magistrados dentro de la Corte Suprema de Justicia orientados a favorecer políticamente al ex-presidente interesado en participar de nuevo en las elecciones (Martínez-Barahona, 2010: 723). En los dos casos la cuestión de la reelección presidencial se resolvió en el órgano judicial y no en el legislativo, ya que, por un lado, el candidato tenía los apoyos en los que basar la expectativa racional de ganar la presidencia, además de controlar la Sala Constitucional de una Corte proactiva con capacidad para fijar la agenda pública, y no gozar de los apoyos necesarios en el parlamento para hacer la reforma de la Constitución por la vía legislativa (Martínez-Barahona, 2010: 727).

La correlación positiva entre los “incentivos de los recurrentes” a la Corte Suprema (a través del Recurso de Inconstitucionalidad en el caso de Óscar Arias en Costa Rica, y del Recurso de Amparo en el de Daniel Ortega en Nicaragua) y los “incentivos de los magistrados” que componían la Sala Constitucional en ambos países para resolver el caso de modo favorable a los dos demandantes (Martínez-Barahona, 2010: 726) explica la prioridad del foro judicial sobre el legislativo a la hora de plantear la revisión constitucional de la cláusula de reelección.

La resolución 2003-2771 permitió dar fundamento jurídico a la decisión de aceptar la presentación de candidaturas a la reelección presidencial si habían pasado al menos ocho años desde el fin del primer mandato. Gracias a ello el ex-presidente Óscar Arias pudo participar en la contienda electoral de 2006. Incluso algunos magistrados costarricenses argumentaron la legitimidad de la actuación de la Corte Suprema en razón de la parálisis e indecisión del propio órgano legislativo, como declara la Magistrada de la Sala IV Ana Virginia Calzada: “(...) *la Asamblea Legislativa no quiso resolverlo por otro lado y nos lo trasladó a nosotros (...) es un típico caso en el que la Asamblea Legislativa debió haber convocado a una constituyente y reformar la decisión (...) pero bueno (...) no se hizo y nos tocó a nosotros hacerlo*”⁷²³. Aunque una de las funciones del máximo órgano jurisdiccional es su capacidad para influir en la distribución del poder dentro del sistema político, la disputa institucional por la renovación de los cargos públicos debe tener lugar en las urnas no en la Corte Suprema de Justicia (Koopmans, 2003; Martínez-Barahona, 2010).

La referencia del Magistrado Solís a la mayor competencia técnica del órgano judicial por su imparcialidad jurídica, frente a la naturaleza política del debate parlamentario para resolver algunas cuestiones, entre ellas la de la reelección del presidente, carece de credibilidad en un entorno institucional marcado por la fragilidad del proceso democrático y la continua intervención de los partidos políticos en la dirección de los órganos del Estado. Como añade el Magistrado Cuarezma: “(...) *¿qué estamos construyendo?, (...) la realidad institucional y la madurez o la vertebración de esa voluntad política de la Sala cuarta en el caso de Costa Rica, sin entrar en detalles a la sentencia de Óscar Arias, en sentido particular, porque no era ni candidato por aquél entonces, pues, obviamente, que supone una gran diferenciación, aunque sean similares, la confianza es lo que legitima, (...) la seriedad y la responsabilidad de la Sala*

⁷²³ Entrevista realizada a la Magistrada Ana Virginia Calzada el 12 de septiembre de 2005 (Martínez-Barahona, 2010: 732).

*cuarta, proponiendo un proyecto como el que planteó con esta decisión, (...) como no hay tentaciones dictatoriales, pues, la sociedad tica se siente cómoda, en el caso de Nicaragua, es una realidad radicalmente diferente*⁷²⁴.

Así, la confirmación del triunfo de Daniel Ortega en la elección del 6 de noviembre de 2011 se explica no sólo por la división del liberalismo, sino por el binomio entre fraude electoral y reelección presidencial, como una de las pautas consolidadas en la historia política nicaragüense⁷²⁵. Así lo destaca Dora María Téllez de MRS: “(...) *por eso es que la reelección en Nicaragua va con fraude, (...) además nunca ha habido en Nicaragua reelección sin fraude, ese es un matrimonio que siempre ha andado aparejado, es decir, no es que la reelección no sé qué, la reelección no sé cuanto, la reelección de Óscar Arias en Costa Rica, no, eso es otra cosa, en Nicaragua la reelección siempre ha caminado con fraude, nunca ha sido distinto, y es la historia esa, pues, y nosotros tenemos que atenernos a la historia, en realidad, es decir, así como cuando un paciente o un médico se tiene que atener a su historia clínica, porque no puede diagnosticarla con la presión arterial de otro, ¿verdad?*”⁷²⁶.

Los resultados del proceso presidencial dieron la victoria al FSLN con el 62% de los votos (1.569.287), seguido de la alianza PLI con el 31% (778.889), el PLC con el 5,91% (148.509), y, finalmente, los partidos minoritarios: ALN con el 0,40% (10.003), y APRE con el 0,23% (5.898). La abstención alcanzó el 31,4%, teniendo como referencia el padrón electoral de 2006. Un dato significativo que muestra la desafección política de los votantes nicaragüenses, como consecuencia de su desconfianza en el CSE, y su dictamen final sobre unos comicios que no expresarían tanto la voluntad popular, como la del órgano electoral controlado por el Frente Sandinista. Aunque en el proceso electoral de 2006 el cálculo de la abstención giró en torno al 33%, unos veinte puntos porcentuales por encima de los anteriores comicios. Hay que tener en cuenta las deficiencias de actualización del padrón electoral sobredimensionado en un 15% (Ortega Hegg, 2006), debido a la inscripción de 3.419.000 votantes nicaragüenses, que superan la cifra de 3.245.000 ciudadanos mayores de 16 años estimada por el censo de población de 2005, considerando además los efectos de la emigración a Estados Unidos o Costa Rica (Martí, 2008: 102).

Los veintiséis representantes de la Alianza PLI⁷²⁷, la segunda fuerza política más votada, decidieron no acudir al acto de toma de posesión del presidente. El nuevo Ejecutivo ejercerá su

⁷²⁴ Este mismo argumento es señalado por el diputado del PLC Carlos Noguera: “(...) *ojala que algún día podamos, en realidad, avanzar a la creación de un verdadero Estado de Derecho y un país con estabilidad, que lo podamos sacar adelante, y la prueba en Centroamérica la tenemos en Costa Rica (...)*”.

⁷²⁵ El Magistrado Solís justifica la celebración de elecciones limpias durante el régimen somocista (1936-1979), en razón del buen desempeño del gobierno de los Somoza en el ámbito de las políticas públicas con el merecido “premio electoral” de los ciudadanos nicaragüenses: “(...) *Somoza, aún con todo y todo, tuvo mucha popularidad y algunas elecciones, que, políticamente, nosotros no dejábamos, se le aprobó, y las ganó limpiamente, pues, ahora, en la madurez de uno, tal vez el estudio y el tiempo, y todo lo que ocurrió, en buena medida, digamos, Somoza llegó a tener una gran base social liberal, pues, opuesta a lo que fueron aquí los conservadores, que lo llevó al poder sin necesidad de hacer fraude, hubo elecciones que sí lo hizo y se volvió dictador, pues, pero hubo otras en las que ganó limpiamente las elecciones, porque tenía mucha popularidad, (...) también él hizo mucho programa social, digamos, dotó a Nicaragua de un nuevo Código del Trabajo, luego todas las facilidades crediticias para la gente de más escasos recursos, hizo muchos cambios en el país que le permitió, en algunos casos, ganar elecciones de una manera limpia, pues, sin la necesidad de robárselas, y vos ves una gran cantidad de gente que lo apoyaba*”.

⁷²⁶ En este punto, afirma la diputada Mónica Baltodano: “(...) *para mí el problema no es la reelección en sí, si él ha conseguido convencer a los liberales y ha reformado la Constitución para que se permitiera la reelección (...) no tendríamos más que hacer, el problema es reelección, fraude y reelección*”.

⁷²⁷ La alianza PLI tiene su origen en la anterior Unidad Nicaragüense por la Esperanza (UNE), integrada por los partidos que suscribieron la candidatura del empresario y diputado del PARLACEN Fabio Gadea Mantilla, entre

control sobre la totalidad de los poderes del Estado, incluida la Asamblea Nacional, después de obtener una mayoría de sesenta y tres diputados. Así Daniel Ortega dispone de la suficiente representación dentro del órgano legislativo para imponer sin trabas su nueva agenda de gobierno. El periodista Carlos Fernando Chamorro ha calificado la reelección del presidente Ortega de contraria a la ley, en virtud de la prohibición constitucional establecida por el artículo 147, además de fraudulenta, si tenemos en cuenta el informe emitido por los observadores electorales, tanto nacionales como extranjeros⁷²⁸, sobre la irregularidad de los últimos comicios celebrados en el país. En realidad, se trata de un “golpe de Estado consumado desde el poder”, en palabras de Chamorro⁷²⁹, que denuncia la utilización de las instituciones, especialmente, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral, por un partido minoritario que accedió a la presidencia en 2006, y ahora tiene la capacidad de imponer una “dictadura institucional”, revirtiendo los logros de la transición democrática iniciada en 1990. Con el debilitamiento del pluralismo competitivo y la afirmación del principio de mayoría puede abrirse una peligrosa vía a la tentación del régimen hegemónico (Rouquié, 2011: 15).

El control sobre los magistrados del Poder Electoral después de renovar sus cargos por el decreto ejecutivo 3/2010⁷³⁰, y la ayuda económica de los fondos venezolanos (que ha impulsado programas de ayudas sociales como *Hambre Cero*, *Usura Cero* y *Plan Techo*, además del bono mensual a los trabajadores públicos de 750 córdobas, y la legalización de tierras para los campesinos) explican la actual fuerza del orteguismo. Tanto el PLC como la alianza PLI han reclamado la obtención respectiva de un número de tres y de quince a veinte escaños a los asignados oficialmente por el CSE. La Misión de Observación Electoral de la UE declaró en un documento preliminar que el CSE no había actuado de forma independiente durante el proceso electoral, utilizando un doble rasero a la hora de autorizar la presencia de observadores y fiscales de los diferentes partidos en los centros de votación. Los Consejos Electorales Territoriales y las Juntas Receptoras de Voto tuvieron la composición monocolor del FSLN. La distribución de las cédulas de identidad entre los votantes también se realizó a través de los cuadros del FSLN y miembros de los CPC⁷³¹.

Las acusaciones de fraude afectan sobre todo a la elección legislativa, ya que la ronda presidencial gozaba de un pronóstico favorable en la primera vuelta, como consecuencia de la concentración del voto en el FSLN y su dispersión entre las distintas formaciones políticas que integraban el bloque anti-sandinista (PLI, PLC, APRE,...etc..). El ex-embajador de Estados Unidos en Nicaragua, Robert Callahan, indicó que según las cifras publicadas por el CSE los ciudadanos nicaragüenses depositaron 100.000 votos más en la elección de los diputados que en la del presidente, aún cuando los candidatos a ambos poderes del Estado figurasen en la misma papeleta. La manipulación de los resultados legislativos para obtener la mayoría necesaria dentro

los que se destacan: el Movimiento Vamos con Eduardo (MVE), el MRS, el PLI y una corriente del PLC liderada por Maximino Rodríguez.

⁷²⁸ La Misión de Observación Electoral de la UE declaró “no verificables” los comicios, y el representante de la OEA, Dante Caputo, reconoció la expulsión arbitraria de sus observadores del 20% de las juntas receptoras de votos seleccionadas. Por otra parte, las dificultades interpuestas por el órgano electoral para que los partidos de oposición pudieran disponer de fiscales de su partido en las correspondientes mesas de votación han mermado las garantías de transparencia e imparcialidad del proceso electoral.

⁷²⁹ Véase el artículo de prensa “*De nuevo, Ortega*” en el diario costarricense *La Nación* del 9 de enero de 2012.

⁷³⁰ Los siete magistrados que componen actualmente el CSE son los mismos que regularon las polémicas elecciones municipales de 2008. Al igual que los niveles inferiores de la institución también reflejan la presencia unilateral del FSLN.

⁷³¹ Como han señalado los observadores de la UE, los CPC creados por decreto presidencial estuvieron muy activos al servicio de la campaña del FSLN, organizando eventos con votantes en los que se utilizaron bienes y servicios públicos.

de la Asamblea Nacional, y así poder realizar nuevos cambios a la Constitución, responde a las dificultades de negociación que ha tenido el gobierno de Ortega con los partidos de oposición durante su anterior mandato (2007-2011).

En estos momentos, el Pacto Ortega-Alemán ha dejado de condicionar el juego político nicaragüense, y la derecha tiene que esforzarse en recuperar su espacio político después de la caída del liderazgo de Arnoldo Alemán, que ha obtenido el peor resultado de su historia. Para ello deberá hacer frente a la brecha estructural, que, en un país como Nicaragua, separa a ricos de pobres. Los déficits de atención a los problemas de empleo, salud, vivienda, seguridad social y crédito, que constituyen la agenda prioritaria de los sectores más desfavorecidos, limitan el impacto del discurso sobre las violaciones a la ley y la Constitución por el presidente Ortega en amplios sectores de la sociedad. El futuro de la oposición al orteguismo se vincula: “(...) a una gestión política y social de base –en los barrios, comunidades, zonas rurales, gremios y universidades–, que desde los intereses de la gente le plantee un desafío al clientelismo y las políticas oficiales” (Chamorro, 2012).

La reedición de los antiguos “vicios” del somocismo (el uso de la reforma constitucional como medio para garantizar la reelección presidencial, la corrupción política, el fraude electoral, el enriquecimiento económico, la represión policial), los mismos que el FSLN puso en el punto de mira para legitimar la insurrección armada y el triunfo revolucionario en 1979, se reproducen ahora en una total incoherencia con las lecciones aprendidas de la historia de Nicaragua durante las tres últimas décadas⁷³².

⁷³² Como concluye Fernando Caldera, citando un artículo de Francisco Javier Gutiérrez titulado “La pesadilla de Carlos Fonseca” publicado en el diario *La Prensa* el 6 de noviembre de 2009: “*Daniel Ortega y su cúpula han convertido al Frente Sandinista en la pesadilla de Carlos Fonseca, el orteguismo es un sistema parasitario y corrupto, que no solamente se parece al somocismo, sino que lo supera, todo es más grande y más numeroso, la corrupción, el robo, los rótulos, las mentiras, las mansiones, los autos, aunque sean Mercedes Benz, la ostentación, la maldad y la pobreza. A treinta y tres años del ruido de pájaros que predijo su muerte, como le cantan los versos de Luis Enrique, que de su sangre dulce florecieran las malinches, le llorara la montaña y el pájaro león, y que el lucero de la aurora sembrara su odio en su frente para que el amor le creciera encimita, seguramente, los usurpadores bajarán de sus lujosos autos hacia su desvencijada tumba para profanar de nuevo su nombre. Desde ahí parece alzarse de nuevo su voz para acusar de esta nueva dictadura y hacer las mismas preguntas*”.

CAPÍTULO 6

ANÁLISIS COMPARADO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN NICARAGUA (1990-2011): ENFOQUES Y EXPLICACIONES.

“Hace mucho, muchísimo tiempo, existió en la China una escuela de filósofos que postulaba una “rectificación de los nombres”. Creían, por lo visto, que el principio de la sabiduría política y social estriba en llamar a las cosas por sus nombres adecuados” (Barrington Moore, 1973: 141).

La discusión teórica sobre los modelos presidencialista y parlamentarista en clave comparada fue introducida por J. Linz (1990, Linz y Valenzuela, 1997), continuada después por D. Nohlen (1991, 1991a, Nohlen y Fernández, 1991, 1998), y luego por S. Mainwaring y M. Shugart (1997, 2002), atendiendo estos últimos a otra variable de interés para el análisis: el sistema de partidos⁷³³. La institucionalización del sistema de partidos es un factor importante ya que su estructura y composición condiciona el surgimiento de democracias estables (Mainwaring y Scully, 1995: 64-64). Uno de los rasgos típicos de los sistemas políticos de América Latina ha sido el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, de forma que la implantación de la fórmula presidencial supuso desde sus orígenes una alteración del principio francés de la división de poderes, y su análogo anglosajón: los instrumentos de peso y contrapeso (o *checks and balances*) (Bernal, 2007: 33-34). Pero hay que destacar la tendencia de algunos presidencialismos latinoamericanos a incorporar instituciones de control político procedentes del modelo parlamentario, con el fin de optimizar los rendimientos institucionales del sistema presidencial y mejorar la gobernabilidad democrática⁷³⁴.

En términos generales, el concepto de gobernabilidad hace referencia a la situación de estabilidad política, o la dinámica de prácticas efectivas orientadas a producir los acuerdos básicos necesarios para poder gobernar (Rial, J. 2009: 15). Las normas de convivencia que permiten a una comunidad solucionar de manera pacífica y ordenada los conflictos de la vida pública son producto del consenso social sobre el que se construyen las instituciones políticas y el mismo Estado de Derecho (*rule of law*). En mi agenda de investigación he tratado de reelaborar el concepto de gobernabilidad para crear una propuesta de análisis que permita trascender la visión formalista de los principios del “buen gobierno”. Además del *deber ser* que garantiza la transparencia y la rendición de cuentas del sistema político, hay que considerar el *ser* de los gobiernos realmente existentes, y el modo en que la sociedad resuelve el problema de cómo generar un orden político estable (Olver, 2003; Cuadra, 2005).

A diferencia de otras experiencias de transición democrática vinculadas exclusivamente a la institucionalización del proceso electoral, la subordinación de las fuerzas armadas al gobierno

⁷³³ Véase también M. Shugart y J. Carey, 1992; G. Sartori, 1994; M. Shugart y S. Mainwaring, 1997; y M. Shugart y S. Mainwaring, 2002.

⁷³⁴ El concepto de gobernabilidad democrática integra cuatro principios: 1) la estabilidad del orden constitucional, 2) la vigencia de la autoridad, 3) la cohesión interna de la sociedad, 4) y, finalmente, la capacidad de conducción del proceso político (Valadés, 2000). “Hablar de “gobernabilidad” es hablar fundamentalmente de “eficacia” y “estabilidad” (...) es saber procesar las demandas de los ciudadanos dándoles respuestas adecuadas; es conciliar los intereses de los grupos mediante acuerdos explícitos que comprometan a los actores involucrados a respaldar las decisiones más satisfactorias para las mayorías evitando los conflictos. Las condiciones sin las cuales no puede haber gobernabilidad son la “legitimidad” de los gobiernos y la observancia de la ley (Peters, 2003: 93)”.

civil, y la garantía jurídica de los derechos y libertades fundamentales, en el caso nicaragüense tuvo lugar también la disputa entre dos modelos antagónicos de ordenamiento político. El problema de la distribución del poder, la riqueza económica, y la inclusión en los espacios clave de decisión política en el ámbito nacional son inherentes al modelo de gobernabilidad como factor de orden y estabilidad dentro de una sociedad determinada. Por otra parte, en la transición nicaragüense han intervenido además de los grupos de poder internos, los agentes externos que han marcado la agenda del cambio, como los organismos internacionales y la administración norteamericana. Esto ha significado una rearticulación de los “espacios de poder político y económico entre los grupos sociales” (Cuadra et al., 2005: 15), que han ido surgiendo de las reformas implementadas. Asimismo, el escenario preliminar de la democracia nicaragüense a inicios de los 90 constituía una fuente de tensiones políticas constante, difícilmente asimilables por unas instituciones que empezaban a germinar con enormes dificultades tras el fin de la guerra y la caída del anterior régimen revolucionario. De ahí que se impusieran con más facilidad los objetivos coyunturales de las distintas fuerzas que marcaban el rumbo imprevisible del proceso en marcha, que las reglas formales del sistema político (Santiuste Cué, 2001: 115).

Los acuerdos políticos constituyen una pieza clave del modelo de gobernabilidad instaurado en una sociedad⁷³⁵. La definición de un espacio común de intereses permite diseñar las prioridades de la agenda de gobierno, dirigir la acción política en un sentido u otro, dar un contenido específico al funcionamiento de las instituciones, y promover “formas de legitimidad y legalidad” (Cuadra et al., 2005: 31), que sustenten las realizaciones de los poderes públicos. Durante el primer lustro de la década de los 90 se produjeron las transacciones más importantes entre las élites del FSLN y la UNO para estructurar el nuevo diseño de la democracia representativa en Nicaragua. La constante redefinición de los arreglos dominantes, siguiendo un patrón de sucesivos realineamientos, ha sido un efecto claro de la fragmentación y volatilidad de la organización social propia de los países centroamericanos, que también ha tenido su expresión en el ámbito constitucional. Así, la transformación de los actores y el contenido de la negociación política han tenido un impacto necesario sobre la modificación de las reglas de juego.

En Nicaragua los procesos de negociación política desde 1990 han tenido varias causas. En primer lugar, el déficit de construcción de un orden social basado en un sistema democrático dejó a sus principales artífices en un estado de “orfandad institucional”. Había que fijar de manera consensuada las coordenadas de un itinerario *ad hoc*, que permitiese reacomodar la posición de los actores en un escenario político inestable y sometido a una constante redefinición. Las exigencias institucionales de crear una democracia partiendo de cero, unidas a la extrema polarización social y política del país, explican el surgimiento de numerosas iniciativas de diálogo en los primeros años 90 para ofrecer un cauce al “procesamiento de la política” (Cuadra et al., 2005: 34). En segundo lugar, había que garantizar la continuidad de las reformas, de manera que ninguno de los actores tuviese un comportamiento desleal en el proceso de cambio. Por último, el llamado “síndrome del desalojo” (Cuadra et al., 2005: 36), que llevó al FSLN a defender el “gobierno desde abajo”, sólo podía ser neutralizado con una actitud negociadora. Aunque la Presidenta Chamorro tuviera la reacción inicial de marginar política e institucionalmente al sandinismo, ésta no dejaba de ser una lectura muy simple de los acontecimientos en el clima político exaltado de 1990. Como ya advertí en otro capítulo para poder gobernar había que negociar.

⁷³⁵ Como advierte Pérez-Baltodano: “la historia de Nicaragua se caracteriza sobre todo por nuestra incapacidad como nación para desarrollar consensos sociales que pudiesen haber servido de base para la creación y desarrollo de regímenes políticos estables” (1996: 30).

Las peculiaridades de la transición nicaragüense muestran así la tensión entre los antiguos y los nuevos grupos de poder incapacitados, por otro lado, para defender de manera unilateral su propia hegemonía. Por ello, la transición se prolongó más allá del recambio formal de las élites sin garantizar la estabilidad del país sobre el nuevo modelo de relaciones políticas y económicas propuesto por el gobierno de la UNO. La dirección del proceso se efectuará sobre un complejo cauce de conflictos y negociaciones. El marco institucional creado después de la elección general de 1990 fue una “solución transitoria y subóptima” (Rustow, 1970), basada en el acuerdo entre las élites del FSLN y la UNO, que habían decidido temporalmente fijar un orden constitucional que no rompiese del todo con el antiguo régimen sandinista, y permitiese al mismo tiempo dar salida a las expectativas de poder de los nuevos actores que participaban en el juego democrático (Lara y Herrera, 1996: 20). Esto último ha condicionado tristemente la evolución de la democracia nicaragüense hasta la hoy: la estrategia de los partidos se ha dirigido antes a manipular las instituciones en función de sus intereses políticos, que a adaptarse al marco institucional (Santiuste Cué, 2001: 116).

El juego político en Nicaragua siguió la ruta del intercambio entre las élites, aún cuando se respetase el mecanismo formal para la designación de las autoridades en los diferentes órganos del Estado (Cuadra et al., 2005: 37). El problema es que el recurso al arreglo político ha ido creciendo en autonomía respecto de los procedimientos jurídicos e institucionales del régimen democrático. Por decirlo de un modo claro, los acuerdos entre los grupos de poder dominantes se volvieron indispensables en la política nicaragüense, contaminando en la práctica todo el modelo institucional construido al hilo de las reformas realizadas durante el proceso de transición de los 90⁷³⁶. Un estilo de liderazgo personalista y arbitrario se asienta mejor en la improvisación de las decisiones de gobierno a corto plazo, que sobre un marco institucional que garantice objetivamente el control social a largo plazo. En la reproducción estable del orden social y político media la necesidad de sujetar el poder a la norma jurídica y transformar la obediencia en un deber ciudadano. Las crisis de gobernabilidad son más acentuadas en el caso de un poder estatal voluntarista que no se somete a las leyes, generando inseguridad y conflicto, como ha sucedido en repetidas ocasiones en el caso nicaragüense. Por otra parte, la existencia de un sistema de partidos débilmente institucionalizado como el de 1990 también dificulta el funcionamiento del órgano legislativo al no haber instituciones partidarias bien asentadas que permitan estructurar el juego negociador en la arena parlamentaria (Mainwaring y Scully, 1995: 95).

Las negociaciones más importantes entre las élites sandinistas y liberales se produjeron durante el período (1990-1995), de forma que los acuerdos posteriores no han hecho sino consolidar la distribución original de fuerzas que han ido emergiendo a lo largo del proceso de transición, “pero sin poner en cuestión aquellos arreglos de fondo” (Cuadra et al., 2005: 38). El Frente Sandinista aceptó el plan de ajuste estructural como contrapartida de su participación en el nuevo modelo económico neoliberal. Entre los años 1990 y 1997 se produjo el cierre de la negociación política en torno al desarme y la pacificación definitiva del país, mientras que entre 1995 y 2005 se han realizado continuas reformas a la Constitución para fijar las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo, consolidando los espacios institucionales controlados por los partidos políticos (Cuadra et al., 2005: 39). El FSLN ha ido forjándose como un actor capaz de negociar con los gobiernos de derecha su cuota de representación dentro de los poderes del Estado. Después de 2000 el proceso de diálogo entre las élites de ambos bloques ha ido

⁷³⁶ “Si bien la democracia ordena el sistema político con normas y procedimientos, el modo de gobernar está determinado por la estructura de poder (...)” (Cuadra, Saldomando y Montenegro, 2008: 2).

rearticulándose en torno a los liderazgos de Daniel Ortega y Arnoldo Alemán hasta subordinar por completo las instituciones a la estrategia autónoma del pacto político⁷³⁷.

Aunque la negociación política no es imprescindible para poner fin a un régimen autoritario, sí es necesaria para construir instituciones democráticas sólidas. Éstas no pueden imponerse a la fuerza, sino que han de ser el producto del consenso político (Przeworski, 1991: 136). El acuerdo entre los actores es siempre conflictivo puesto que cada diseño institucional tiene efectos distributivos, asignando los recursos de poder de modo desigual entre unos grupos y otros (Przeworski, 1991: 138). Esto explica la diversidad de preferencias que tienen los actores en relación al marco institucional que ha de crearse y ponerse en funcionamiento, generando a su vez “determinadas lógicas políticas⁷³⁸” (Santiuste, 2000: 79).

Si se examinan los procesos de negociación que han tenido lugar en el contexto de la transición nicaragüense de los 90⁷³⁹, se puede observar como una vez generada la conformidad respecto del marco institucional (expresada en la firma del PTPE en marzo de 1990), y la aceptación del programa de ajuste estructural de la economía en 1991, el contenido de los acuerdos se orientó hacia aspectos concretos que redefinían los espacios de poder dentro del sistema político⁷⁴⁰. La ineficacia de los instrumentos de concertación nacional para negociar las bases de la transición en Nicaragua tiene su expresión en la dificultad de romper con la capacidad de veto de los grupos dominantes, que impusieron la exclusividad de su agenda en el proceso de cambio (Cuadra et al., 2005: 65). La cuestión no reside tanto en promover las garantías institucionales de la gobernabilidad, como en impulsar la calidad representativa del modelo de gobernabilidad creado, aunando la efectividad del mandato político a la consolidación del juego pluralista, como fórmula de intermediación entre el Estado y la sociedad (Córdova Macías y Maihold, 1995: 143).

El sistema de partidos es un fiel reflejo de la multiplicidad de fuerzas (o grupos de poder) que compiten entre sí dentro de la sociedad para acceder a los espacios de decisión política⁷⁴¹. He señalado que hay un efecto de influencia recíproca entre el nivel de institucionalización del sistema de partidos y la existencia de democracias estables: el primer factor contribuye positivamente al segundo, del mismo modo que la continuidad del régimen democrático impulsa el proceso de institucionalización de un sistema de partidos incipiente (Mainwaring y Scully, 1995: 97). Cuando los partidos cumplen débilmente las funciones de representación de los intereses ciudadanos y de estructuración del conflicto político cabe esperar una limitada contribución a la creación de democracias estables. La multiplicación del número de partidos en la Nicaragua de los primeros años 90 no fue tanto un signo de pluralismo democrático como la prueba de la “desarticulación del sistema político” (Torres-Rivas, 1996: 31), como expresa la

⁷³⁷ El juego negociador se hizo cada vez más autónomo hasta fortalecer “el ascenso de los grupos beneficiarios de las reformas en la economía, del usufructo de los recursos del Estado y de las oportunidades en la política como consolidación de una estructura de poder” (Cuadra et al., 2005: 48).

⁷³⁸ Las instituciones son estructuras de fácil manipulación por parte del legislador, y, por tanto, el recurso más eficaz para transformar racionalmente los sistemas políticos (Flórez, 2010: 152).

⁷³⁹ “En el país han existido dos espacios nacionales permanentes, veintisiete consejos nacionales, veintitrés comisiones nacionales, cuatro diálogos nacionales y siete procesos de negociación política y económica. Durante los últimos catorce años, el país ha tenido alrededor de sesenta y tres experiencias de negociación y diálogo realizados para los grupos consultivos con la cooperación internacional o cuando ha sido necesario ratificar o buscar apoyo para políticas o estrategias” (Cuadra et al., 2005: 68).

⁷⁴⁰ En este nuevo marco de incentivos, “(...) la política se convirtió en un juego exclusivo de reacomodos dentro de la institucionalidad para tener acceso a los recursos y el control” (Cuadra et al., 2005: 61).

⁷⁴¹ Las dos dimensiones de análisis más importantes del sistema de partidos son el número de formaciones relevantes y su grado de polarización ideológica (Sartori, 1976).

incapacidad de los actores para conciliar sus posturas en soluciones de compromiso frente a la tendencia a procesar el conflicto fuera del cauce institucional del juego competitivo.

Un régimen democrático se consolida cuando se impone por sí mismo⁷⁴², en la medida en que los actores políticos se someten a la incertidumbre de los resultados de la interacción institucional y sus conflictos específicos (Przeworski, 1991: 42). Durante el gobierno de Violeta Chamorro (1990-1997) existían varios ejes de fragmentación política: por un lado, una “división horizontal” entre los actores que querían conservar los equilibrios de poder en 1990 (el Ejecutivo, la cúpula dirigente del FSLN, y el Ejército), y los actores que querían sustituir al gobierno de Doña Violeta en la dirección del proceso de transición, evitando cualquier estrategia negociadora con el Frente Sandinista (la derecha radical de la UNO); y por otro, una “división vertical” entre las élites dominantes y los grupos sociales que sufrían los costes más duros de las reformas (sindicatos, organizaciones populares, y campesinos). En este marco, los que entendían los arreglos institucionalizados en el proceso de transición como un obstáculo para garantizar sus intereses entraban en conflicto con aquellos que contemplaban tales acuerdos como el soporte para dar viabilidad a su continuidad política (Saldomando, 1996). Los espacios políticos, tanto dentro como fuera de las instituciones, expresan además de los intereses de los actores, las distintas opciones que éstos tienen de incidir en la construcción del nuevo orden institucional y económico, que era precisamente lo que estaba en juego en la Nicaragua de 1990. Un escenario que coincide con la crisis de apertura y la consiguiente estructura de oportunidades políticas que genera el mismo proceso de cambio (Alcántara, 1996).

Pero los arreglos políticos se enmarcaron en una definición a corto plazo, ya que cada uno de los procesos de negociación tenía su propia lógica de intereses. No se articuló una estrategia general que pudiese definir el rumbo de la transición a largo plazo con el consenso de todos los actores de la política nacional. Los cambios fueron desenvolviéndose en función de las oportunidades coyunturales que iban surgiendo al hilo de la correlación de fuerzas existente en cada una de las etapas. Por ello, las transacciones políticas de base no cumplieron con las expectativas de los actores participantes, y terminaron rompiéndose y enfrentándose a la política gubernamental (Cuadra, 1995). La élite gubernamental careció de la fuerza necesaria para garantizar su propia hegemonía y liderar el proceso de construcción del nuevo orden democrático⁷⁴³. Los factores que explican esta dificultad del Ejecutivo de Chamorro para sentar las bases de un proyecto político de unidad nacional son tanto internos como externos: los primeros hacen referencia a la fractura de la UNO y sus desiguales concepciones del proceso de transición; mientras los segundos tienen su origen en la extrema polarización de un país que acababa de salir de una guerra que obstaculizaba la creación de un espacio de diálogo duradero. En esta coyuntura era muy difícil consolidar y reproducir un orden político dotado de un mínimo de estabilidad. Sin duda, esta fue una de las principales carencias del mandato presidencial de Doña Violeta.

Nicaragua ha sido una tierra fértil para la polarización política y el conflicto civil armado. El enfrentamiento entre los partidos mayoritarios ha dado contenido al juego de “suma cero” de la política nicaragüense, creando programas de gobierno excluyentes y antagónicos. “El poder no se adquiere, se conquista; y en la balanza de nuestra política no existe ponderación, sino que está

⁷⁴² La consolidación de un régimen democrático hace referencia a la fijación de pautas de comportamiento estables, que permiten la adaptación progresiva de las instituciones a la dinámica social dentro del contexto normativo diseñado por la Constitución y las leyes, y su creciente legitimación sin desafíos importantes que amenacen su continuidad en el tiempo (Morlino, 1986: 19-20).

⁷⁴³ El problema de fondo en Nicaragua ha sido la presencia una sociedad fracturada que ha impedido un auténtico pacto de transición en 1990 para fundamentar el orden político sobre la unidad nacional (Dye, 2004).

desequilibrada entre un partido gobernante y otro proscrito” (Cuadra Pasos, 1977: 392). Ni el derrocamiento del régimen somocista después del triunfo revolucionario en 1979, ni la democracia instaurada tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1989, han permitido la emergencia de un proyecto de país. Son los arreglos informales entre los principales actores los que intervienen directamente en la creación y funcionamiento del sistema político. La estrategia negociadora contiene varias opciones según la lógica de intereses que presida cada una de ellas. De este modo, se puede buscar el acuerdo sobre las instituciones políticas, postergando el consenso sobre el modelo económico y viceversa; o bien negociar patrones de orden político y económico a largo plazo, tratando de neutralizar los conflictos sociales para dar viabilidad institucional a los nuevos cambios. En este contexto, el problema de la gobernabilidad en 1990 muestra dos ángulos de análisis: por un lado, la crisis de hegemonía (que en el caso nicaragüense, tuvo una expresión clara en el conflicto entre el FSLN y la UNO para influir en el proceso de transición); y, por otro, la falta de consenso en relación al modelo de orden social y político que quería establecerse.

A pesar de la negociación escalonada de los principales ejes de la transición entre los grupos dominantes, tales acuerdos fueron insuficientes para garantizar, de forma duradera, la ausencia de conflicto y la consolidación institucional del nuevo orden. Las tensiones políticas y sociales se prolongaron en el tiempo sin que pudieran integrarse en un único compromiso de base nacional, que permitiese reacomodar institucionalmente la correlación de fuerzas entre los diferentes grupos de poder. Por el contrario, la transición nicaragüense se alargó, incrementando sus costes y generando mayor incertidumbre en los actores del sistema político. Este rasgo general ha tenido su expresión jurídica en la periodicidad de las reformas constitucionales experimentadas desde 1990 por el país centroamericano.

Fuera del Estado Constitucional no se puede construir un sistema democrático que garantice la división de poderes y el juego equilibrado de pesos y contrapesos entre los diferentes órganos de gobierno. A esto se añade una segunda cuestión más importante: la previsión de los resultados que produce la interacción institucional entre los distintos poderes del Estado y sus efectos sobre los niveles de gobernabilidad. ¿Qué factores explican la virtud o la perversión del juego interinstitucional a fin de perfeccionar racionalmente los diseños previos, y definir un mejor cálculo en los actores que participan en los debates constitucionales?

La preocupación de las élites políticas por abordar los retos de esta “readaptación constitucional” a las exigencias de la transición democrática se explica, en buena medida, por una “conciencia constitucional”, que traslade el peso de la gobernabilidad de las variables estrictamente socioeconómicas a las variables político-institucionales y jurídico-constitucionales. Si en Nicaragua el proceso de democratización ha tenido un desarrollo imprevisible desde 1990, la “variable institucional” tiene un peso estratégico como recurso de fijación de las reglas del juego político para poner freno a tanta incertidumbre. Pero estas reglas tampoco han sido estables, como se ha visto al estudiar los cambios a la Constitución recientes. Las construcciones de ingeniería política y jurídica deben contemplar una gama múltiple de factores: no existen modelos institucionales óptimos de democracia sin tener en cuenta otras variables sociológicas, históricas, culturales, políticas, económicas, que configuran escenarios de gobernabilidad muy específicos. En este sentido, me parece más adecuado el enfoque del institucionalismo contextualizado sugerido por Nohlen (1981, 2001), que las premisas deductivo-normativas de Linz (1990, 1994) y su crítica al presidencialismo como factor de quiebra de las democracias⁷⁴⁴.

⁷⁴⁴ Siguiendo el mismo argumento de Linz, A. Lijphart (1990) advierte que el sistema presidencial favorece en sí mismo las tendencias mayoritarias del régimen democrático, dificultando los procesos consensuados de las decisiones colectivas. Por esta razón mostraría su imperfección “institucional” frente al sistema parlamentario. A.

Los objetivos de la reforma no garantizan *a priori* el éxito en sus resultados si no se consideran las variables intervinientes que pueden modificar en una dirección no prevista el balance final del proceso de cambio institucional. Un buen conocimiento histórico permite evaluar los diseños previos que han tenido éxito y aquellos que han fracasado, además de los factores que explican tales resultados. Son las consideraciones empíricas del análisis institucional comparado las que permiten evaluar racionalmente las distintas alternativas de reforma. Realizar una simple traslación de las instituciones parlamentarias al modelo de democracia presidencial para tener gobiernos más estables y eficaces, sin tener en cuenta los límites y potencialidades del contexto político-institucional es simplificar mucho el problema.

Las dificultades del presidencialismo (en virtud de su doble fuente de legitimidad democrática, la rigidez sistémica o el carácter de “suma cero” de la elección presidencial) no pueden resolverse mediante un giro hacia el parlamentarismo si no existen las precondiciones políticas, institucionales y socioculturales necesarias, en especial, la fortaleza institucional de las estructuras partidarias (Sartori, 1991), que permiten el juego cooperativo de los actores en el marco de incentivos de la política parlamentaria. En la estructura del sistema de partidos no interviene únicamente una variable institucional como el sistema electoral, sino también el modelo constitucional elegido por una sociedad política, que es un legado de su tradición. También hay factores históricos y socioestructurales en el origen y consolidación de un sistema de partidos específico. De ahí su dificultad de previsión por el constituyente a la hora de crear un modelo de sistema de partidos con opciones de diseño institucional determinadas. El sistema de partidos es una conjunción entre la historia y la estructura social de un país, y su andamiaje institucional (Flórez, 2010: 149). Por ello es más conveniente diseñar instituciones teniendo en cuenta la tradición constitucional, antes que implantar *ex novo* fórmulas ajenas a la cultura política nacional.

Como advierte D. Nohlen (2006) las funciones que cumplen las instituciones políticas para el funcionamiento eficaz de la democracia no obedecen siempre a una lógica de coherencia interna y complementariedad recíproca. Por el contrario, la tensión institucional entre órganos con funciones diferenciadas (en el orden de la representación, la legitimidad, la estabilidad o la efectividad gubernamentales) puede amenazar el sistema político si no se prevén instrumentos adecuados para lograr la *sinergia multifuncional* del conjunto institucional diseñado. Un objetivo que no sigue tanto las recomendaciones universales y apriorísticas de un posible *best system* (el modelo parlamentario propuesto por J. Linz), como el conocimiento riguroso y objetivo de la práctica institucional en cada caso concreto⁷⁴⁵. Por otra parte, cada propuesta de reforma institucional tiene su coste político, y es necesario prever la relación de *ganadores y perdedores*, con sus ventajas y desventajas relativas, dados los efectos de reorganización de la distribución del poder político. Las instituciones son el resultado de “conflictos distributivos sustantivos” (Prats: 104). En este sentido, el análisis institucional debe realizarse teniendo en cuenta *quiénes* son los actores favorecidos por la solución estable en que consiste la institucionalización de la distribución de los recursos públicos, y *cómo* los actores estratégicos han logrado crear un determinado diseño institucional y no otro (Prats, 2006: 104). A continuación hago un breve *excursus* teórico. El objetivo es establecer con claridad los límites conceptuales en que se

Stepan y C. Skach (1993) apoyados en un estudio empírico comparado de cincuenta y tres países no desarrollados, que experimentaron la transición a un régimen democrático entre 1973 y 1989, llegan a una conclusión similar: los sistemas parlamentarios incrementan el “grado de libertad”, reforzando la capacidad (*democratic survival rate*) de las democracias recientes para garantizar las tareas de reestructuración socioeconómica que son necesarias para la consolidación de las instituciones democráticas (Flórez, 2010: 140-141).

⁷⁴⁵ Hay que estudiar las condiciones para la *recepción cultural* (Häberle, 2001) de las instituciones políticas procedentes de unos sistemas sociales en otros, y evaluar el impacto (jurídico, político y también social) de las reformas que permiten la combinación de instituciones originarias de distintas culturas constitucionales.

inscribe la investigación. Por un lado, se diferencia el institucionalismo racionalista centrado en la acción individual de los actores políticos, del institucionalismo histórico y sociológico que sitúa como variable explicativa las estructuras sociales (Zurbriggen, 2006: 68).

El modelo de la elección racional parte de una concepción de las instituciones como conjuntos de reglas que delimitan el comportamiento de los actores orientados por la satisfacción de sus intereses (Shepsle, 1989). La conducta de cada actor es una respuesta óptima (en la dirección de maximizar sus preferencias) frente a la actuación de los demás participantes y la estructura institucional existente (Tsebelis, 1990). Las instituciones son el producto del juego racional y consciente de los actores: son las reglas formales que definen un repetido intercambio político o social. Ya sea en su versión de “racionalidad pura” o de “racionalidad limitada” la acción de los agentes está siempre dirigida al incremento de su función de utilidad. Aunque, en el segundo caso, las instituciones no son un simple contexto, entendido como el resultado mecánico de la agregación de preferencias individuales, sino estructuras que influyen en el proceso mismo de formación de los intereses de cada uno de los actores participantes (North, 1990). Las instituciones formales e informales no son creadas para ser socialmente eficientes en términos universales, sino que los grupos dominantes pueden imponer determinadas reglas en su propio beneficio para favorecer demandas particulares (Zurbriggen, 2006: 69). Pero el peso explicativo recae siempre sobre los actores que crean las instituciones como productos de su interacción individual.

De otro lado, el modelo cultural considera a las instituciones como entidades externas e independientes de los agentes que las integran. Así, las preferencias de los actores no son endógenas (o creadas individualmente por ellos mismos), sino que están moldeadas por el marco institucional (March y Olsen, 1989). Las instituciones no son tanto el resultado del cálculo racional de los actores para satisfacer óptimamente sus intereses, como el producto del ámbito político, social e histórico del que éstos forman parte no como meras abstracciones individuales. Así lo más relevante para el análisis institucional es explicar el origen y la evolución de un determinado marco institucional, observando como este proceso influye sobre el comportamiento de los actores y tiene un efecto sobre su posterior desarrollo. Las decisiones políticas tienen una finalidad, también son la expresión de una oportunidad coyuntural (ya que representan una conjunción de fuerzas ligada al momento presente), pero además responden a un patrón histórico que condiciona la evolución futura del sistema político. Por ello, los investigadores conceden una especial atención al llamado legado institucional o “*path dependency*” (Ragin, 1987; Collier y Collier, 1991; Thelen, 1999; Pierson, 2004; Zurbriggen, 2006). Las instituciones son marcos de referencia culturales que permiten a los actores adoptar decisiones e interpretar la realidad que les rodea. La socialización en un conjunto de símbolos, convenciones, ritos, hábitos, costumbres, que son portadores de una visión del mundo, permite desarrollar modelos de comportamiento uniformes que facilitan la interacción social (Meyer y Scott, 1992). Las instituciones son estructuras sociales que sirven para explicar el comportamiento de los actores individuales en un contexto determinado (DiMaggio y Powell, 1991).

En mi investigación he optado por una perspectiva relacional de ambos enfoques. Estoy ante una realidad compleja en la que los actores políticos están constreñidos por un entramado institucional (y su matriz histórica correspondiente), que incide directamente sobre el cálculo de sus decisiones estratégicas (Zurbriggen, 2006). La propuesta de análisis ha seguido una lógica situacional, examinando cada proceso de reforma en el marco de la estructura de oportunidades de un determinado diseño institucional, del cual surge un modelo de interacción entre los actores políticos (Scharpf, 1997). La pregunta básica es cómo influye el entorno institucional en la formación de las preferencias y las estrategias de los actores. En este punto, cabe matizar algunas

cuestiones. En primer lugar, que el marco institucional no siempre incide del mismo modo. En segundo lugar, tampoco se puede evaluar de manera estática a los actores y las instituciones sin perder potencia en el análisis de los cambios a la Constitución nicaragüense desde 1990. Por último, hay que considerar la compleja interacción entre los actores y el marco institucional para dar cuenta del modo en que los actores crean nuevos recursos que después transforman su propia capacidad de decisión política.

Llegados a este punto, ¿qué ha sucedido en Nicaragua?, ¿porqué la democracia ha estado envuelta en constantes procesos de reforma constitucional desde los inicios de la transición política?, ¿cuál ha sido la dirección del cambio constitucional dentro de la secuencia democratizadora? Respecto al *cómo* de las reformas, se ha podido comprobar la dificultad que caracterizó a los procesos de revisión parcial de la Constitución en 1995 y 2005. Durante los gobiernos de Violeta Chamorro y Enrique Bolaños la reforma constitucional fue una de las principales razones del conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Un bloqueo que estuvo presente tanto en el proceso de elaboración y aprobación de las reformas como en el de su aplicación efectiva. Tanto la Ley No. 192 de 1995 como la Ley No. 520 de 2005 fueron vetadas por el presidente de la República y necesitaron de una solución jurídicamente controvertida para su entrada en vigor: las leyes Marco de *Implementación de las Reformas Constitucionales* (Ley No. 199 de 1995) y de *Gobernabilidad y Estabilidad del país* (Ley No. 558 de 2005).

En ambos casos, los factores políticos que originaron el enfrentamiento entre el Ejecutivo y la Asamblea Nacional explican la irregularidad del procedimiento. En el primero, a través de la revisión de las propias cláusulas de reforma constitucional mediante la polémica Ley No. 173 de 1994; una ley de rango inferior que sin respetar la jerarquía del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico quiso modificar una norma constitucional de rango superior, en vez de proceder a la convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente⁷⁴⁶. Como ya señalé, el procedimiento seguido por la Asamblea Nacional para la reforma parcial de la Constitución mediante la Ley No. 192 de 1995 fue inexistente en sentido jurídico estricto⁷⁴⁷. Pero la flexibilización del veto presidencial a la hora de promulgar y mandar publicar las leyes para su entrada en vigor fue la solución practicada por los actores políticos, con objeto de dar continuidad al proceso de reforma ante la parálisis institucional en que habían incurrido ambos poderes. Posteriormente, el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo se extendió de la fase de aprobación a la de su aplicación, para lo que fue necesaria otra medida aún más inconstitucional que la anterior: crear una ley de aplazamiento temporal de la efectividad de las reformas a través de la *Ley Marco* No.558, producto de la negociación política entre los titulares de los poderes enfrentados: la presidenta Violeta Chamorro y los diputados de la Asamblea Nacional. El hecho agravante ha sido el de someter el “*tiempo de la Constitución*” al “*tiempo de la política*”, reformulando el principio de De Vega (1985) en un sentido contrario: la reforma es

⁷⁴⁶ Podría formularse la célebre pregunta del juez Marshall en 1803: “¿si el poder legislativo cambiase una norma constitucional, el principio (*de supremacía*) constitucional debería ceder ante el acto legislativo?” (De Vega, 1985: 41).

⁷⁴⁷ Ross señala que todo acto de creación jurídica debe ser *intra-sistemático*, llevarse a cabo dentro de un orden jurídico dado, de acuerdo con una regla de competencia, que pertenece a ese mismo orden jurídico. La transición de una norma básica a otra (de una cláusula de reforma a otra) exige un acto extrasistémico, es decir, que conduce a la fundación de un nuevo sistema jurídico que reemplaza al anterior (Ross, 1969: 53, 81). ¿Cómo traducir la consistencia lógica de este argumento al nivel de la realidad histórica? El dilema que aparece es el señalado por De Vega: “o se reconoce la supremacía constitucional, en cuyo caso la única manera de convertirla en un principio jurídicamente relevante y políticamente eficaz es como postula Ross admitir que las normas de procedimiento de revisión son irreformables; o bien no se admite que las normas de procedimiento constituyan una barrera infranqueable a la acción de reforma, en cuyo supuesto, lo que se está destruyendo es el concepto de Constitución como *lex superior*” (De Vega, 1985: 283).

jurídicamente conveniente cuando es políticamente necesaria. Son precisamente las mayorías parlamentarias, cuya renovación está sujeta a cambios periódicos, las que estiman la conveniencia o no de la puesta en vigor de leyes constitucionales jurídicamente congeladas⁷⁴⁸.

Del mismo modo, se vio como durante el mandato presidencial de Enrique Bolaños, el procedimiento jurídico irregular y políticamente conflictivo para la aprobación y entrada en vigor de los cambios a la Constitución volvió a repetirse con tres importantes variaciones respecto al de 1995. En primer lugar, el veto del presidente de la República sobre la iniciativa legislativa de la Asamblea Nacional, incluyendo las leyes de reforma parcial de la Constitución⁷⁴⁹, fue restringido por la anterior Ley No. 192. Pero el Ejecutivo de Bolaños se enfrentaba a una segunda Ley No. 520 de Reforma Parcial que limitaba aún más el derecho de veto del presidente, añadiendo a la restricción temporal de un plazo de quince días, la facultad del Legislativo para rechazar el veto parcial o total del Ejecutivo con una mayoría que excediese en la mitad más uno del total de los diputados de la cámara. En segundo término, la composición de la Asamblea Nacional dominada por los partidos mayoritarios, el FSLN y el PLC, aislaron al presidente durante todo el proceso, de tal manera que éste se vio obligado a recurrir a la comunidad internacional y la jurisdicción de la Corte Centroamericana de Justicia. Aunque Violeta Chamorro también careció de una base parlamentaria de apoyo en el momento en que la coalición gubernamental (UNO) se disolvió por sus desavenencias internas y los pactos de la presidenta con los sandinistas, Bolaños se vio envuelto en un contexto de enfrentamientos con la Asamblea Nacional aún más grave: sus diputados cerraron filas en torno a Alemán, el auténtico líder del PLC, y el Pacto Ortega-Alemán de 2000 impuso su correlación de fuerzas en la estructura institucional del Estado.

Las fuentes del poder de un presidente son dos: 1) las normas constitucionales que disponen jurídicamente las facultades del Ejecutivo (*poderes reactivos* –veto- y *poderes activos* –decreto-) y 2) los poderes partidarios (el control del presidente sobre su partido y la correlación de fuerzas partidarias de apoyo en la arena legislativa) (Mainwaring y Shugart, 2002). Violeta Chamorro⁷⁵⁰ y Enrique Bolaños fueron presidentes constitucionalmente debilitados por las reformas de 1995 y 2005, que además estuvieron desprovistos de mayorías legislativas leales en la Asamblea Nacional, y carecieron de un liderazgo fuerte dentro de su partido. Ambos se opusieron al fortalecimiento de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo en detrimento del Poder Ejecutivo, y tuvieron que negociar políticamente con los partidos impulsores de las reformas representados en la Asamblea para ofrecer una salida a la crisis institucional que sumía a la democracia nicaragüense en un *impasse* de ingobernabilidad, retrasando temporalmente la ejecución de las normas constitucionales revisadas. En el caso de la Ley Marco No. 558, el procedimiento jurídico fue todavía más anómalo: la ley fue reformada en 2007 durante el gobierno de Daniel Ortega para retrasar su aplicación hasta 2008 a través de la Ley No. 610 “Ley

⁷⁴⁸ El sentido del término “*conveniencia*” no coincide con el referido por el profesor De Vega (1985). Lo políticamente conveniente, en este caso, es lo que más se ajusta al interés coyuntural de las élites que participan en los procesos de reforma constitucional.

⁷⁴⁹ Se restringía el poder de veto total o parcial del Ejecutivo sobre un proyecto de ley presentado por el Legislativo en los quince días siguientes a la recepción del mismo. En caso de que el presidente de la República no ejerciese dicha facultad, ni tampoco la de sancionar, promulgar o publicar la ley, el presidente de la Asamblea Nacional podría ordenar su publicación en cualquier medio de difusión nacional escrito (art. 150.4).

⁷⁵⁰ Aún considerando las dificultades que tuvo el gobierno de Violeta Chamorro para obtener los apoyos legislativos necesarios y sacar adelante la agenda presidencial, el Ejecutivo hizo uso de su poder de veto en una decena de ocasiones a lo largo de su mandato. Únicamente durante las dos primeras legislaturas prevaleció el veto presidencial sobre la decisión del órgano parlamentario. La reforma constitucional de 1995 dotó al presidente de la Asamblea Nacional de la facultad de mandar a publicar las leyes que el presidente se negaba a promulgar. Esta nueva atribución del Poder Legislativo sería usada en dos oportunidades durante el período de gobierno de la presidenta Chamorro (Close, 2005: 164, 166).

de Reforma de la Ley Marco No.558”. Tres años debieron transcurrir para que las reformas de 2005 entrasen finalmente en vigor.

Hay una tercera variable que influye en la naturaleza de los poderes partidarios al estar presente en la formación de la estructura del sistema de partidos: las reglas electorales. En este punto, se advierte otra diferencia entre los casos de Violeta Chamorro y Enrique Bolaños. Los comicios generales de 1990 fueron regulados por la Ley de Partidos de 1983 reformada en 1989, y las normas en materia electoral de la Constitución de 1987. Los escasos requisitos legales para la formación de nuevos partidos en el contexto de la apertura democrática, los efectos del sistema proporcional y la fragmentación interna de la coalición gubernamental (UNO) explican la composición atomizada de la Asamblea Nacional en 1990, con la presencia de numerosos partidos minoritarios que fueron los artífices de las reformas constitucionales de 1995. Por el contrario, la reforma electoral de 1995, y sobre todo la de 2000, que redujeron el tamaño de las circunscripciones además de endurecer los requerimientos para otorgar la personalidad jurídica a nuevas formaciones políticas, tuvieron el efecto de reforzar el bipartidismo entre el PLC y el FSLN, las dos fuerzas políticas dominantes en los debates sobre las reformas constitucionales de 2000 y 2005. El Pacto Ortega-Alemán dejó al presidente Bolaños sin grandes alternativas de coalición en la búsqueda de apoyos parlamentarios, y sin ascendencia sobre los demás poderes públicos sometidos a la representación paritaria del FSLN y el PLC.

La división de las preferencias de los electores tiende a incrementar la oferta partidista. El número de partidos que hay en el sistema político es resultado de la “interacción entre la heterogeneidad social y la estructura electoral” (Picazo, 2008: 13), que permite traducir los intereses ciudadanos en opciones partidarias, y éstas últimas en escaños dentro del parlamento. Una mayor representatividad del sistema electoral favorece la distribución del poder entre los partidos con presencia en el órgano legislativo, haciéndose necesario un mayor esfuerzo para lograr el consenso en las decisiones políticas. Este escenario fue el que caracterizó a la Asamblea Nacional durante el gobierno de Doña Violeta (1990-1997). Por el contrario, cuantos menos partidos obtienen representación dentro de la cámara menos costosa es la negociación de la agenda pública, al concentrarse el poder en manos de unas pocas formaciones mayoritarias. Esta situación describe el funcionamiento de la Asamblea Nacional durante el gobierno de Arnoldo Alemán (1997-2001) y de Enrique Bolaños (2001-2007), si bien, en el primer caso, a causa de una concentración natural del voto en los dos partidos mejor estructurados (el FSLN y el PLC), y no tanto por efecto de las reglas del sistema electoral, que, en ese momento, seguía siendo proporcional.

¿Por qué las reformas han sido objeto de un permanente bloqueo institucional? En la respuesta de análisis hay que considerar tanto el nivel de los actores como el de las instituciones. Respecto al primero, se argumenta que a ninguno de los titulares de ambos poderes le interesaba perder atribuciones en los órganos del Ejecutivo y el Legislativo respectivamente. Había un ganador y un perdedor relativos: la Asamblea Nacional y el presidente de la República ¿Por qué el tránsito del “*hiper-presidencialismo*”, que caracterizó al Ejecutivo del régimen sandinista reflejado en la Constitución de 1987, al “*presidencialismo atenuado*” del régimen democrático de los noventa ha resultado una tarea tan difícil para los actores políticos? Porque, en realidad, en Nicaragua nos encontramos ante un proceso paradójico y quizás no tan novedoso: la lógica política que subyace al funcionamiento de un régimen presidencialista marcado por una fuerte tradición patrimonialista y autoritaria en el ejercicio del poder influye en el comportamiento de los actores dentro de las nuevas instituciones democráticas. Hay una tensión constante en el proceso de reforma constitucional entre el interés político de las élites por mantener el control

sobre la nueva institucionalidad y lograr un mayor perfeccionamiento técnico del diseño y funcionamiento de la democracia competitiva.

En el nivel de las instituciones, considero como factores explicativos los rasgos sistémicos del modelo presidencialista: 1) las dificultades para la formación de coaliciones de gobierno, 2) el componente de “suma-cero” de la elección presidencial, 3) y el mandato fijo existente para ambos poderes que favorece la prolongación de la parálisis institucional generada por el conflicto entre el presidente y la Asamblea Nacional hasta la próxima convocatoria electoral (Linz, 1990; Linz y Valenzuela, 1997). Los tres aspectos señalados se dieron gravemente durante los gobiernos de Violeta Chamorro y Enrique Bolaños. El primero explica la ausencia de mayorías parlamentarias de apoyo al Ejecutivo, que, en el caso de Violeta Chamorro, se oponía tanto a la reforma parcial de la Constitución, como sobre todo a los contenidos de la misma, que debilitaban en gran medida el poder presidencial. El segundo explica el impulso reformador de los partidos dentro de la Asamblea Nacional para contrarrestar el desequilibrio de poderes en favor del Legislativo donde disponían de mayores recursos de decisión política e institucional. El tercero explica la necesidad de recurrir a leyes especiales para prorrogar la entrada en vigor de las reformas hasta la celebración de nuevos comicios generales.

¿Cuál es la secuencia explicativa que asemeja en términos comparativos los procesos de reforma bajo los mandatos de Violeta Chamorro y Enrique Bolaños? Los partidos con representación parlamentaria promovieron las reformas constitucionales para ampliar las facultades del Poder Legislativo y reducir el fuerte presidencialismo del régimen anterior. En los dos casos, el conflicto más grave estuvo tanto en la imposibilidad de formar mayorías calificadas en la Asamblea Nacional para conseguir la aprobación de las reformas, como en el desacuerdo sobre su entrada en vigor. En 1995 tales cambios fueron debatidos y aprobados en dos legislaturas, a pesar de las dificultades generadas por el enfrentamiento entre la derecha dura que defendía la creación de un nuevo texto, y los sectores inclinados a la revisión parcial de la Constitución de 1987. Finalmente, se produjo el consenso entre los sectores más moderados del bloque liberal-conservador y del bloque sandinista para limitar las facultades del Ejecutivo y garantizar un mejor equilibrio de poderes dentro de la estructura del Estado. La confrontación que paralizó las reformas pasó entonces de tener lugar entre los partidos de la Asamblea Nacional a darse entre el Poder Legislativo y el presidente de la República. En el caso del gobierno de Bolaños, la división de los partidos con representación parlamentaria durante el proceso de reforma de 2005 desapareció: el bloque PLC-FSLN consolidó una mayoría tan amplia que el presidente se quedó literalmente sin más alternativas que la amenaza de utilizar los poderes de excepción y disolver la Asamblea Nacional.

¿Qué sucedió en el proceso de reforma constitucional de 2000? El Pacto Ortega-Alemán que antecedió a las reformas constitucionales me sitúa ante otro escenario comparativo en el que son útiles las referencias a la historia de Nicaragua⁷⁵¹. Si las consecuencias jurídicas del grave

⁷⁵¹ El constitucionalismo nicaragüense del primer período post-colonial convirtió a la Constitución en el “botín de guerra” de las luchas partidarias entre conservadores y liberales, que según la victoria de unos u otros, sufría las modificaciones correspondientes. Durante el somocismo, los partidos políticos nicaragüenses se caracterizaron por un profundo elitismo y un elevado grado de fraccionalismo interno, además de un liderazgo personalizado, escasa estructura organizativa y una base social de apoyo muy limitada. Los diez comicios generales celebrados durante el período (1924-1979) no responden al principio de competencia pluralista propia de un régimen democrático en sentido estricto. Bajo el somocismo, el partido oficialista, el Partido Liberal Nacionalista (PLN), formalizó en repetidas ocasiones acuerdos con los partidos políticos de oposición, especialmente, el Partido Conservador, con objeto de negociar el intercambio de prebendas recíprocas, garantizando la continuidad del régimen político y la paz social necesaria para sentar las bases del modelo de crecimiento económico. Durante un período de más de cinco décadas se establecieron trece pactos, cuyo objetivo, generalmente, era la fijación institucional de mayores cuotas de

bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante el gobierno de Violeta Chamorro fueron la flexibilización de las cláusulas de reforma constitucional y la elaboración de la Ley Marco No. 199, ambas soluciones inconstitucionales, el efecto político inmediato del conflicto de poderes fue el acuerdo entre los partidos mayoritarios con presencia en el Ejecutivo y la Asamblea Nacional (el PLC y el FSLN) para establecer consensos básicos a cambio de cuotas ventajosas de representación de ambos partidos en los órganos del Estado.

Cuanto más fragmentado esté el sistema de partidos más dificultades tendrá el presidente para generar mayorías de apoyo a su programa de gobierno. Por el contrario, un sistema de partidos concentrado favorece los gobiernos unipartidistas de mayoría absoluta, que incentivan las relaciones de cooperación entre el presidente y el órgano legislativo (Zovatto, 2008: 17). Los presidencialismos multipartidistas con escasa capacidad para formar coaliciones de gobierno mayoritarias, y un alto nivel de polarización política, tienden a generar con frecuencia bloqueos institucionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (Chasquetti, 2001; Zovatto, 2008).

El presidencialismo nicaragüense no prevé mecanismos institucionales para solucionar estas crisis recurrentes. A fin de evitar una nueva parálisis legislativa y gubernamental, la reforma de 2000 dio lugar a un bipartidismo restrictivo en la línea de los partidos puntofijistas venezolanos. ¿A qué llamamos “parlamentarización” del sistema político nicaragüense? En cualquier caso, no a la estrategia pactista que consolidó el poder de los partidos dominantes en ese momento. Frente a la lógica de “suma-cero” en la que existe un ganador y un perdedor absolutos (Linz, 1990: 53), como rasgo característico del modelo presidencial, “el perdedor tiene un incentivo mayor para continuar en el juego democrático bajo el parlamentarismo” (Przeworski, 1991: 34-35).

¿Cuál es la lógica política de fondo del control bipartidista? A través del fortalecimiento de la Asamblea Nacional, como horizonte de las últimas reformas constitucionales desde 1990, se ha pasado de un Ejecutivo fuerte al predominio de los partidos mayoritarios (y sus alianzas coyunturales y estratégicas) sobre los poderes públicos. Las amenazas al pluralismo democrático derivadas de esta práctica de reformar continuamente la Constitución son principalmente dos: 1) que los pactos entre las élites de los partidos vinculan al conjunto de los ciudadanos, pero no los representan; 2) del mismo modo, que la norma constitucional no define el estatuto jurídico de la acción política; por el contrario, las decisiones de los actores políticos no auto-limitados por el marco constitucional disponen de un importante margen de maniobra, incluyendo el poder de revisión, si consiguen las mayorías calificadas para aprobar las leyes de reforma parcial a través de pactos consociativos. Este último proceso ha sido agravado por la intervención del Poder Judicial en la suspensión de aplicación del artículo 147 de la Constitución que limita las ambiciones reeleccionistas de un presidente, como ha sucedido con Daniel Ortega en 2011.

En el marco institucional de las relaciones entre el partido en el gobierno y las demás fuerzas parlamentarias, hay que diferenciar tres escenarios posibles: en un primer caso, el líder del partido queda fuera de la lucha presidencial, pero su liderazgo se mantiene en una dimensión parainstitucional, y puede entrar en conflicto con el líder de la bancada en el parlamento (Alcántara, 2004: 66). Ya indiqué que esta colisión de liderazgos tuvo lugar en el FSLN durante

representación política entre los artífices de tales alianzas. El propio “Somoza viejo, que tenía el talento que da el ejercicio del poder y además un gran olfato político decía: *“siempre que tengamos problemas políticos, hay que hacer el pacto con los conservadores, hay que hacer la unidad con los conservadores”* (Torres-Rivas, 1980: 19). Todo intento jurídico de racionalizar el poder del Estado, según la óptica weberiana, tenía que lidiar con la lógica patrimonial del sistema político: “la autoridad se impuso regularmente por la fuerza, las élites utilizaron el Estado en beneficio propio y la participación política fue limitada por la violencia militar (...), los artilugios constitucionales y la corrupción electoral” (Pérez Herrero, 2002: 130).

el gobierno de Doña Violeta (1990-1997) entre Daniel Ortega, candidato presidencial del Frente Sandinista, y Sergio Ramírez, jefe de la bancada del partido en la Asamblea Nacional. En un segundo caso, el partido apuesta por un candidato presidencial que resulta victorioso en la competición electoral, aunque no es la del líder del partido, que mantiene su ascendencia sobre la actuación de la bancada parlamentaria (Alcántara, 2004: 66). Esto fue precisamente lo que sucedió en el PLC cuando Enrique Bolaños accedió a la presidencia de la República en 2002, y el líder Arnoldo Alemán quiso controlar el gobierno desde su dirección del partido y el órgano legislativo. El factor que explica esta situación es la prohibición de la reelección del presidente en mandatos sucesivos, ya que los líderes históricos continúan manteniendo su fuerza, aunque no puedan optar a la candidatura presidencial, produciéndose una dualidad en la dirección partidaria que puede incentivar el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ambos poderes del Estado pasan a convertirse en el escenario institucional de la pugna entre los sectores del partido (Alcántara, 2004: 66). Se comprueba a lo largo de la investigación como esta coyuntura ha sido muy frecuente en Nicaragua: sucedió en los primeros años 90 en el seno de la UNO, y a inicios de 2002 en el PLC durante la presidencia de Bolaños. Ambos episodios constituyen las crisis de gobernabilidad más graves sufridas por la democracia nicaragüense desde 1990.

Una condición necesaria para la aplicación de controles políticos de origen parlamentario en un régimen presidencial como el nicaragüense es la creación de un sistema de partidos responsable, con estructuras dotadas de disciplina y transparencia internas, que favorezcan estrategias de cooperación en los procesos de negociación política (Valadés, 2007; Zovatto, 2008). Debido a la dificultad de establecer coaliciones en un régimen presidencialista, la “constitucionalización” de los acuerdos interpartidarios, que fue lo que sucedió en 2000 entre Ortega y Alemán, obedecía a la lógica de unos actores presidencialistas que querían “compartir el poder” (Sartori, 1994:118), pero no a la manera de las coaliciones de gobierno del modelo parlamentario, sino mediante la disposición de cuotas de representación política garantizadas por el nuevo marco constitucional. El temor a un poder presidencial excesivo y al bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con graves efectos sobre la gobernabilidad, ha llevado a algunas democracias con constituciones presidencialistas a establecer este tipo de soluciones institucionales basadas en el acuerdo entre los partidos dominantes de dudosa legitimidad democrática. El *Pacto del Frente Nacional* de 1957 en Colombia es un ejemplo de modelo político consociativo⁷⁵², cuya estructura institucional privaba a los ciudadanos de votar

⁷⁵² El refuerzo de los controles legislativos al Ejecutivo presidencial, tras el Pacto del Frente Nacional entre los partidos liberal y conservador en Colombia, tuvo su expresión jurídica en la Constitución mediante la celebración de un plebiscito en 1957. La Constitución fue aprobada y promulgada al año siguiente. El acuerdo se basaba en los principios de *paridad* y *alternancia* entre ambas fuerzas políticas dominantes, que se impuso en todos los órganos de la presidencia y el Congreso (con posterioridad, según la representación parlamentaria en el Ejecutivo) y sin límite temporal en el Poder Judicial durante doce años hasta 1974. La mayoría de votos exigida para la aprobación de las leyes era de dos tercios. El cargo de ministro de gobierno, a través del cuál el presidente de la República nombraba a los ministros, debía corresponder al partido opuesto al del jefe del Ejecutivo, al igual que los cargos de presidente del Consejo del Poder Judicial (*procurador*) y el contralor general (*interventor*), ambos elegidos por el Poder Legislativo. Durante este período, la paridad de la representación de ambos partidos en la estructura del Ejecutivo, a través de ambos cargos, presidente y ministro de gobierno (el equivalente a la figura de *primer ministro*) no sirvió como instrumento de control de la autoridad presidencial, en el sentido de un mejor equilibrio de poderes, sino para bloquear la eficacia del Ejecutivo y convertir al Legislativo en un escenario de prácticas clientelares entre los diputados de ambos partidos. Las mismas disposiciones de paridad y alternancia se establecieron en la dirección de los Ministerios, en organismos autónomos y gubernamentales, y en los órganos regionales y municipales. La reforma constitucional aprobada en 1959 para introducir la alternancia presidencial durante los tres próximos mandatos se prolongó durante cuatro años más. La limitación constitucional de los poderes presidenciales tuvo el paradójico efecto contrario de incrementar la posición del Ejecutivo para garantizar la gobernabilidad, a través de poderes extraordinarios cedidos por el Legislativo o decretos de emergencia, mientras los partidos dominantes se escindían en fracciones políticas enfrentadas a causa de los conflictos de liderazgo, dados los desacuerdos para

libremente al partido que debía gobernar, ya que las cuotas de representación política y la alternancia de cada partido en el gobierno estaban constitucionalmente fijadas. El *Pacto de Punto Fijo* venezolano tenía la misma orientación, pero sin estar amparada en un orden constitucional, como en el caso de la concordancia colombiana (Levine, 1973; Hartlyn, 1988; Linz, 1997).

El Pacto de Punto Fijo se firmó el 31 de octubre de 1958 a fin de garantizar la estabilidad del régimen democrático, y evitar las tensiones interpartidarias que habían llevado al golpe militar de 1948. La Constitución venezolana de 1961 fue el producto de ese pacto. El objetivo era efectuar un reparto del poder en el que todos ganaran con independencia de los resultados electorales. El acuerdo puntofijista no se centró tanto en la distribución del poder mediante el equilibrio institucional y el control recíproco entre los diferentes órganos de gobierno, como en el reparto de la cuota de representación entre los partidos mayoritarios. Esta fórmula de *partitocracia* convertía a los partidos en un fin en sí mismo, con el agravante en los modelos bipartidistas de limitar la función de control político ejercida por la oposición, que actúa siempre bajo la expectativa de colaborar con el gobierno para acceder al poder a corto o mediano plazo (Viciano y Martínez, 2000: 144-145). El Pacto de Punto Fijo incentivó la consolidación de partidos políticos jerárquicamente bien estructurados y con fuertes liderazgos, que dificultaban el recambio de las cúpulas dirigentes, premiando a los seguidores con cargos públicos o favores personales, y castigando a las voces críticas con el relevo o la expulsión (Sabino, 1995: 152-153). Esta tendencia al “caudillaje” en el seno de partidos que compiten electoralmente también ha tenido su impacto en el caso nicaragüense: Daniel Ortega y Arnoldo Alemán gracias a su acuerdo de 2000 reforzaron su posición recíproca en el FSLN y el PLC.

Una dura oposición puede generar un proceso de deterioro de la gobernabilidad democrática, haciéndose viable la opción de pactar con el adversario político, ya sea para distribuir los cargos públicos con independencia de los resultados electorales, y fijar una dirección consensuada de la acción de gobierno, o bien para excluir a otras formaciones partidarias de la competencia por los recursos públicos (Przeworski, 1991: 154). El pacto de Punto Fijo constituye una muestra ejemplar de este tipo de arreglos políticos. En este acuerdo se efectuó el reparto de los cargos gubernamentales entre los tres partidos socios del pacto, se garantizó la promoción de políticas públicas de base nacional desde el respeto a los bienes privados, además de asegurar la exclusión del partido comunista del sistema político, y la alternancia democrática en el poder (Przeworski, 1991: 154-155). Si los acuerdos institucionales definen formalmente las reglas del juego político, dejando sus resultados a la incertidumbre de la competencia electoral, este tipo de pactos fijan con antelación el contenido de las decisiones en determinados aspectos que no se dirimen en el proceso competitivo, a fin de evitar fuertes presiones que el sistema político no podría neutralizar. El riesgo es el de cerrar la competencia política a los actores participantes, y convertir el reparto de los beneficios institucionales asociados al pacto en un modelo perverso de “privatización” de la democracia (Przeworski, 1991: 155-156).

En Nicaragua, las negociaciones entre los líderes del FSLN y el PLC, que, posteriormente, dieron lugar a las reformas constitucionales de 2000, no determinaron el turno periódico de ambas formaciones en el Ejecutivo, sino que introdujeron severas restricciones en la Ley

proponer candidatos a la presidencia. La multiplicación de las formaciones políticas en conflicto atomizaron la composición del Congreso, como si se tratara de un sistema multipartidista. La reforma constitucional de 1968 deshizo parte de la estructura político-institucional del Frente Nacional, introduciendo la cláusula de mayorías simples para la aprobación de la legislación ordinaria, aunque postergó la paridad en el Ejecutivo hasta 1978, disponiendo que el partido vencedor en las elecciones garantizase una representación equitativa al segundo partido más votado (Linz, 1997: 204-205).

Electoral para crear nuevos partidos, fortaleciendo el bipartidismo dominante dentro de un sistema formalmente multipartidista, además de fijar constitucionalmente las reglas de elección de los altos cargos dentro de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, la Contraloría General de la República, y otras instituciones del Estado por una mayoría del 60% de los diputados de la cámara. Las alianzas entre el PLC y el FSLN para alcanzar mayorías calificadas en la arena legislativa, pactando informalmente las contrapartidas de representación en cada uno de los poderes públicos, consolidaron la estructura y funcionamiento del “bipartidismo institucional” entre el FSLN y el PLC después de las reformas de 2000.

El “poder compartido” en el seno de las instituciones es otra variable que incide sobre el poder presidencial: Bolaños, un líder falto de apoyos partidarios, no pudo servirse de las ventajas del control político sobre los poderes públicos, como sí lo hicieron Alemán y Ortega. El carácter de “suma-cero” de la elección presidencial se ve relativizado por esta estructura de poder paralela de los partidos en los máximos órganos del Poder Judicial y el Poder Electoral, cuyos cargos no están privados de reelección, y son designados por los diputados de la Asamblea Nacional. El líder sandinista ha sabido controlar muy bien todos estos recursos de poder institucional durante su período de estancia en la oposición. Los perdedores en el juego de la elección presidencial, si tienen fuertes posiciones de control sobre los demás poderes del Estado no lo son tanto, si se considera la reducción de las facultades del Ejecutivo en favor del Legislativo tras los últimos cambios a la Constitución. Si durante el mandato de Arnoldo Alemán, el reparto de los cargos públicos fue casi paritario entre el FSLN y el PLC, la división del liberalismo tras la crisis del “asunto Alemán” dejó a Bolaños fuera del juego político, condenado a un bloqueo permanente de su Ejecutivo, mientras confería al Frente Sandinista, y a su líder, Daniel Ortega, una ventaja clarísima sobre el control de las instituciones antes de llegar a la presidencia de la República en 2007.

El diseño del Estado nicaragüense tras las reformas constitucionales de 1995, 2000 y 2005 muestra como los actores políticos han ajustado las reglas del juego democrático a sus intereses partidarios, siendo la arena legislativa el campo privilegiado de acción de los partidos. Las dificultades generadas por el presidencialismo puro⁷⁵³ han sido desplazadas por los defectos estructurales de un nuevo diseño institucional que no permite tanto el funcionamiento parlamentario de la democracia presidencial, como una ruptura del equilibrio de poderes en favor del Legislativo literalmente cooptado por los intereses de los partidos dominantes. Son las prácticas políticas de unos actores forjados en el modelo presidencial⁷⁵⁴, marcados por una cultura política que favorece el “patronazgo parlamentario” (Linz, 1997: 204), y carentes de una estructura de incentivos a la cooperación como la que se da en las democracias parlamentarias, las que explican el funcionamiento perverso del régimen constitucionalmente reformado en Nicaragua desde los años noventa. La implantación de un régimen pluralista no puede sostenerse

⁷⁵³ La mayoría de las Constituciones presidencialistas de América Latina se mueven “entre el deseo de un Ejecutivo fuerte y estable y la sospecha latente hacia ese mismo gobierno presidencial” (Linz, 2007: 55).

⁷⁵⁴ La formación de coaliciones de gobierno en los regímenes presidenciales es más difícil, debido a la estructura de incentivos menos ventajosa, en términos de coste-beneficio, que existe entre los partidos políticos frente a los modelos parlamentarios (Foweraker, 1997). En primer lugar, debido a la falta de corresponsabilidad gubernamental entre el presidente y los partidos, como sucede en las democracias parlamentarias. Por otra parte, la tarea de formar el gobierno corresponde exclusivamente al presidente, que reduce la función de los partidos a una posición subordinada. La fuente de legitimidad directa de la elección popular del presidente aumenta su independencia respecto a los partidos, de forma que nunca existe garantía a la hora de obtener de amplios apoyos parlamentarios. Las coaliciones preelectorales a veces se disuelven al llegar al poder, dejando solo al candidato ganador dentro de la Asamblea Legislativa. Finalmente, el temor de los partidos a verse contaminados por la mala gestión del Ejecutivo, y perder apoyos en la próxima contienda electoral, reduce los incentivos a mantener el compromiso en situaciones de crisis.

en una simple arquitectura jurídico-institucional por muy perfeccionada que ésta sea: hay que contar necesariamente con el compromiso de los actores para tener garantías sobre el funcionamiento democrático de las instituciones (Dye, 2004: 20).

La estructura institucional de los sistemas parlamentarios incentiva la disciplina de partido e impulsa una mayor consolidación de las organizaciones partidarias, mientras que los sistemas presidenciales no poseen estos estímulos a la lealtad de los legisladores hacia su partido, que únicamente disciplinan su voto en el caso de aquellos fuertemente estructurados por su ideología (Linz y Valenzuela, 1997: 89-90). La indisciplina partidaria tiene un impacto negativo en el control presidencial sobre el desarrollo de la agenda legislativa. Este contexto favorece el clientelismo político y el recurso al patronazgo como estrategia para asegurar el apoyo individual de los legisladores al programa gubernamental. Los sistemas presidenciales incitan la polarización ideológica entre las fuerzas políticas, obstaculizando las estrategias de cooperación y consenso. La combinación del modelo presidencial con un sistema multipartidista genera tres problemas básicos: incentiva el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, impulsa la polarización del sistema político, y dificulta la formación de coaliciones de gobierno estables (Mainwaring y Scully, 1995).

Salvo en el caso del Pacto Ortega- Alemán de 2000, no ha habido colaboración entre el presidente y la Asamblea Nacional para aprobar las reformas constitucionales. El factor que explica este hecho es el liderazgo del presidente sobre su partido y el apoyo en mayorías parlamentarias sólidas: Alemán y Ortega sí han tenido amplios poderes partidarios (Mainwaring y Shugart, 2002), mientras que Chamorro y Bolaños carecieron de ellos. Aunque Daniel Ortega no se haya beneficiado después del acuerdo con el PLC en su intento de reunir los votos necesarios para aprobar su iniciativa de reforma parcial a la Constitución en 2008⁷⁵⁵. He reformulado la hipótesis de S. Mainwaring y M. Shugart (2002: 36) al analizar la evidencia empírica observada en Nicaragua, argumentando que la interacción entre los poderes constitucionales y partidarios del presidente explica la naturaleza de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, condicionando fuertemente la capacidad del titular del gobierno para desarrollar su agenda legislativa. Además del liderazgo del candidato presidencial dentro de su partido y las bases de apoyo en la arena parlamentaria, queda un tercer aspecto de interés al examinar el comportamiento de los partidos políticos en el marco institucional de las democracias presidenciales: la disciplina partidaria. La presencia de partidos fuertes y cohesionados, dotados de una disciplina interna, favorece la actuación previsible de los diputados en el parlamento⁷⁵⁶.

En el modelo presidencial norteamericano, los padres fundadores idearon una sistema de órganos separados “que comparten el poder” (Neustadt, 1960: 33), si bien se puede pensar que se trata realmente de un gobierno en el que las instituciones de la presidencia y el Congreso “compiten por el poder compartido” (Jones, 1990: 3). La cuestión está en diferenciar un Ejecutivo “separado” del órgano legislativo (en la medida en que carece de los apoyos parlamentarios), de un presidente y una cámara de representantes que “comparten” el poder (ya que el Ejecutivo sí tiene el apoyo de los diputados). Si se asume este criterio, el modelo de Washington es institucionalmente un sistema de poderes separados (Sartori, 1994: 101-102).

⁷⁵⁵ “El caso de Nicaragua demuestra que el equilibrio de poderes (Ejecutivo-Legislativo) no depende sólo de las prerrogativas o de los poderes formales ambos, ni siquiera de la aritmética parlamentaria o electoral, sino también y principalmente de la dinámica política y de los objetivos de las distintas fuerzas partidarias. Son estos objetivos los que en último extremo determinan el uso que de las prerrogativas hacen las fuerzas políticas” (Cardenal, 1998: 230).

⁷⁵⁶ “El presidencialismo generalmente se asocia con partidos débiles, fragmentados, clientelísticos o personalistas” (Linz y Valenzuela, 1997: 90).

Esto no quiere decir que carezca de mecanismos de balances y contrapesos. Por el contrario, si es un auténtico sistema constitucional debe introducirlos como garantía del equilibrio de poderes. El rasgo *sui generis* del modelo presidencial de Estados Unidos es que el Poder Ejecutivo “subsiste separado, por derecho propio, como un organismo autónomo” (Sartori, 1994: 102) del Poder Legislativo. Esta división de la estructura de poderes genera bloqueos institucionales recurrentes si la presidencia no cuenta con el apoyo de los legisladores a la hora de desarrollar la agenda de gobierno. Por otra parte, las mayorías parlamentarias que impulsan la acción del Ejecutivo deben tener más que un soporte electoral, y basarse en un conjunto de prácticas institucionales que favorezcan el acuerdo entre ambos poderes para que el engranaje del sistema funcione de manera efectiva (Sartori, 1994: 104).

La teoría y la praxis del modelo norteamericano han tenido una difícil traducción fuera de sus fronteras naturales⁷⁵⁷, y ello debido a varios factores: en primer lugar, la ausencia de criterios ideológicos; en segundo lugar, la presencia de diputados que no obedecen a la disciplina de voto en el órgano legislativo; y, por último, una agenda política centrada en los temas de mayor importancia para los distritos locales. El presidente de Estados Unidos nunca tiene asegurada *a priori* una mayoría de votos suficiente y confiable en el parlamento, y no tiene más remedio que negociar *ad hoc* el apoyo legislativo a sus decisiones de gobierno (*horse trading*), ofreciendo contrapartidas favorables en los asuntos locales (que son las que realmente preocupan a los congresistas para responder al mandato representativo de los votantes de su distrito electoral). Se puede decir que el modelo norteamericano institucionaliza una “política de las componendas” (Sartori, 1994: 104-105) dentro de un órgano legislativo en el que las mayorías se convierten en una realidad ligera, poco estructurada, y fácilmente mudable. Los incentivos para la formación de coaliciones duraderas no existen en un entramado institucional que se asienta sobre arreglos parciales y coyunturales, que no pueden servir de base al compromiso necesario para el surgimiento de mayorías reales (Sartori, 1994: 106-107).

La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo está mediada por la intervención de esta variable: en el caso de un presidente sin apoyos mayoritarios en la Asamblea, una lealtad extrema de los representantes en el Poder Legislativo puede bloquear insistentemente la acción gubernamental, mientras que un presidente dotado de una amplia mayoría podría gobernar prácticamente sin problemas en un clima de absoluta cooperación. Si bien la institucionalización del sistema de partidos no garantiza a los Ejecutivos presidenciales el apoyo del órgano legislativo, sí incrementa las probabilidades de cooperación interinstitucional. Esta situación tiende a favorecer la gobernabilidad en la medida en que los vínculos entre la presidencia, los representantes legislativos y los dirigentes de los partidos son más firmes y duraderos que en el caso de las democracias incipientes (Mainwaring y Scully, 1995: 93-94).

En Nicaragua, ninguno de los dos escenarios ha tenido lugar con total exactitud⁷⁵⁸. Los presidentes con débiles apoyos partidarios (Violeta Chamorro y Enrique Bolaños) han sufrido la pérdida de la lealtad de los diputados de sus partidos por efecto, en el primer caso, de la disolución de la coalición gubernamental (un hecho común en las democracias presidenciales), y, en el segundo, por la división del PLC a causa del conflicto de liderazgo entre Arnoldo Alemán

⁷⁵⁷ “El sistema estadounidense funciona (a su manera) porque los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar” (Sartori, 1994: 107). Cuando esta fórmula presidencial se exporta la amenaza de parálisis gubernamental está prácticamente asegurada.

⁷⁵⁸ “La Constitución de los Estados Unidos resultó un documento definitivo, en cuanto fue hecho a la medida del cuerpo de su pueblo. Las nuestras, trajes comprados ya hechos, nunca contentaron al cliente, que al ponérselos los encontraba a veces demasiado flojos y en otras estrechos. De allí que con frecuencia se volviera a recurrir al sastre para que remendara el vestido” (Cuadra Pasos, 1977: 387-388).

(en la dirección del partido) y Enrique Bolaños (al frente del poder presidencial). Los presidentes con un fuerte liderazgo dentro de sus respectivas formaciones, Daniel Ortega y Arnoldo Alemán, se han visto obligados a pactar entre sí para garantizar el desbloqueo entre la presidencia y la Asamblea Nacional, por efecto del peso dominante (en términos relativos) de ambas fuerzas políticas (el FSLN y el PLC) en los órganos Ejecutivo y Legislativo, así como la lealtad partidaria de sus diputados dentro de la cámara.

En el caso del presidente Alemán, el pacto con Daniel Ortega le permitió sacar adelante su agenda económica, y salir mejor parado del atolladero judicial en el que se encontraba a fines de los 90, mientras que el último gobierno de Ortega no ha gozado de un apoyo mayoritario, debido a la escasa presencia de treinta y ocho diputados del Frente Sandinista dentro del órgano legislativo⁷⁵⁹. Esto le ha obligado a sostenerse en el control de los restantes poderes del Estado, especialmente, el Poder Judicial, para hacer efectivas algunas de sus iniciativas de ley por decreto presidencial, como la polémica creación de los Consejos del Poder Ciudadano (CPC).

Al PLC el Pacto de 2000 le costó su división, y aunque la fractura interna haya beneficiado al FSLN, el gobierno de Ortega (2007-2011) tampoco ha tenido mayoría absoluta en la Asamblea Nacional, y ha debido pactar los apoyos coyunturales con los parlamentarios de otras fuerzas políticas⁷⁶⁰. En este contexto, también juega un papel importante la cultura clientelar que alienta a ambas formaciones en torno a sus líderes⁷⁶¹, y su comportamiento en el órgano legislativo en el proceso de formación de mayorías para la aprobación de las leyes. Se ve como existen otras variables además de las puramente institucionales para explicar el funcionamiento de la democracia en Nicaragua, así como la relación entre los partidos políticos y la aprobación de las reformas a la Constitución dentro de la Asamblea Nacional (Mainwaring y Shugart, 2002: 291). Los valores y prácticas culturales coexisten con los arreglos institucionales reforzando el modelo clientelista de ejercicio del poder en los actores políticos dominantes (Dye, 2004: 17).

Por otro lado, durante el gobierno de Ortega el escenario ha sido más complejo, operando el *cleavage* “fuerzas pacto/ anti-pacto” para entender el comportamiento de los partidos con representación parlamentaria. La imposibilidad de modificar la Constitución por el procedimiento legislativo de reforma parcial llevó al Ejecutivo sandinista a recurrir a la Corte Suprema de Justicia en 2009 para declarar inaplicable el artículo 147, que prohíbe la reelección presidencial continua. El conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo fue protagonizado esta vez por los poderes Legislativo y Judicial, duramente enfrentados por la cuestión de garantizar o suspender el mencionado artículo 147 de la Constitución. El triunfo del FSLN en las

⁷⁵⁹ En la elección del 6 de noviembre de 2011 el FSLN no tenía dificultades para ganar la presidencia en primera vuelta, debido a la dispersión del voto dentro del bloque de oposición anti-sandinista. Pero sí para gobernar en un marco institucional que favoreciese la gobernabilidad mediante la colaboración armónica entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Las acusaciones de fraude afectan sobre todo a las elecciones legislativas, dado que Daniel Ortega necesitaba tener una composición mayoritaria de diputados del Frente Sandinista para afianzar su control también sobre la Asamblea Nacional, en vez de un escenario fragmentado entre el FSLN, la alianza PLI y el viejo PLC.

⁷⁶⁰ “La mayor parte de los partidos políticos centroamericanos se caracterizan por su debilidad y falta de institucionalización así como por unos reducidos niveles de cohesión legislativa, lo que dificulta enormemente la tarea de las asambleas legislativas. Éstas tienen problemas para hacer frente tanto a presidentes todopoderosos como a las tareas de control ciudadano sobre el proceso de elaboración de políticas públicas. Además ello refuerza el carácter clientelar con el que se establecen las relaciones en el interior del partido” (Santiuste Cué, 2001: 62).

⁷⁶¹ “Aunque las obligaciones para cada parte de la relación clientelar varían en función de los actores implicados, el líder puede proporcionar recursos económicos, personales (prestigio) o político-administrativos (control de cargos), a cambio de recursos materiales o expresivos (fidelidad, gratitud o apoyo político-electoral) por parte de sus “clientes”; todo ello en el marco de una determinada cultura de la lealtad que sirve de referencia continua” (Natera, 2001: 99).

elecciones generales del 6 de noviembre de 2011 abre una nueva etapa en el proceso político nicaragüense en el que se prevé la continuidad de las reformas para hacer firme la ausencia de límites constitucionales a la reelección del presidente de forma indefinida.

Cuadro 6.1.: Poderes constitucionales y poderes partidarios del presidente de la República:

Presidentes de Nicaragua	Veto parcial o total (*)	Decretos Ejecutivos (*)	Liderazgo Partidario	Apoyos Parlamentarios
Violeta Chamorro (1990 – 1997)	<i>Potencialmente Marginal</i> (Ley No. 192 de Reforma Parcial)	Decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia fiscal y administrativa. Potestad reglamentaria. (Constitución 1987)	Débil (fragmentación de la coalición gubernamental UNO)	Mayoría absoluta ficticia con escasos apoyos reales.
Arnoldo Alemán (1997-2002)	<i>Potencialmente Marginal</i> (Ley No. 192 de Reforma Parcial)	Decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia administrativa. Potestad reglamentaria. (Ley No. 192 de Reforma Parcial)	Fuerte (cohesión de la coalición gubernamental AL)	Mayoría relativa leal con otras alianzas partidarias.
Enrique Bolaños (2002-2007)	<i>Potencialmente Marginal</i> (Ley No. 192 de Reforma Parcial)	Decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia administrativa. Potestad reglamentaria. (Ley No. 192 de Reforma Parcial)	Débil (división del PLC: conflicto de liderazgo Alemán-Bolaños)	Mayoría relativa dividida y desleal sin alianzas con otras fuerzas partidarias.
Daniel Ortega (2007-2011)	<i>Potencialmente Marginal</i> (Ley No. 192 y Ley No. 520 de Reforma Parcial)	Refuerzo de la facultad de emitir Decretos Ejecutivos en materia administrativa: crear Consejos como estructura del Poder Ejecutivo. (Reforma de la Ley No. 290)	Fuerte (larga trayectoria de liderazgo dentro del FSLN)	Minoría relativa con posibles alianzas coyunturales con otros partidos.

Fuente: elaboración propia. (*): Autoridad Legislativa del presidente según la Constitución (Shugart y Mainwaring, 2002: 59).

El Cuadro 6.1 muestra algunos de estos planteamientos, utilizando como base conceptual la diferenciación entre “poderes constitucionales” y “poderes partidarios” (Mainwaring y Shugart, 2002), y aplicándola a los procesos de reforma constitucional en Nicaragua durante el período 1990/2011. El presidente es calificado como “potencialmente marginal”, si se tienen en cuenta sus facultades normativas sobre la capacidad de legislar, ya que la falta de un amplio

apoyo parlamentario le lleva a ser marginado totalmente de la producción legislativa, como sucedió en los casos de Violeta Chamorro y Enrique Bolaños (Mainwaring y Shugart, 2002: 60-61). La otra dimensión de los poderes partidarios del presidente, introducida por el nuevo diseño institucional de los poderes del Estado mediante la Ley No. 330 de Reforma Parcial de 2000, queda reflejada en el Cuadro 6.2. del que se excluye el mandato presidencial de Violeta Chamorro, que fue previo a la implantación de las reformas constitucionales impulsadas por el Pacto Ortega-Alemán.

Cuadro 6.2.: Control partidario sobre las instituciones del Estado:

Presidente-liderazgo partidario ⁷⁶² .	Corte Suprema de Justicia	Consejo Supremo Electoral	Contraloría General de la República	Fiscalía General de la Nación
AL Arnoldo Alemán (1997-2002) Liderazgo fuerte	Control paritario PLC-FSLN (Presidencia sandinista del órgano)	Control paritario PLC-FSLN	Control partidario PLC-FSLN	Control partidario PLC-FSLN
PLC Enrique Bolaños (2002-2007) Liderazgo débil	Control paritario PLC-FSLN (Presidencia sandinista del órgano)	Control paritario PLC-FSLN (Predominio Sandinista)	Control partidario PLC-FSLN	Control partidario PLC-FSLN
FSLN Daniel Ortega (2007-2011) Liderazgo fuerte	Control paritario PLC-FSLN (Presidencia sandinista del órgano)	Control paritario PLC-FSLN (Predominio Sandinista)	Control partidario PLC-FSLN	Control partidario PLC-FSLN

Fuente: elaboración propia.

Existe un amplio consenso entre los autores sobre la superior capacidad sistémica de los regímenes parlamentarios para resolver los conflictos políticos, que los modelos presidencialistas en los que está presente la amenaza de ruptura del orden constitucional. Aunque la hipótesis de Linz (1990) ha sido debatida con planteamientos teóricos cada vez más sofisticados sobre los diferentes tipos de presidencialismo y parlamentarismo realmente existentes, a los que se une la tendencia de ambos modelos a perder su pureza original⁷⁶³, y adquirir configuraciones híbridas de componentes institucionales procedentes de una u otra tradición, el caso de Nicaragua merece

⁷⁶² La formación de un liderazgo presidencial fuerte depende, en buena medida, de la posición central o periférica del presidente en la dirección de su partido, así como de la estructura interna de la organización partidaria o la capacidad de los actores para establecer coaliciones con otras fuerzas políticas, con el fin de obtener el apoyo leal de cómodas mayorías en la arena parlamentaria. Conviene precisar que si bien los regímenes presidenciales por su propio diseño institucional pueden favorecer el desarrollo y consolidación de fuertes procesos de liderazgo éstos también son posibles en el seno de estructuras políticas que no fortalezcan institucionalmente las facultades y competencias del Ejecutivo. La ausencia de un liderazgo fuerte, impulsado por el sistema legal-institucional puede verse compensada por la instrumentación de numerosos recursos informales de poder, aún en el caso de los sistemas políticos que restringen las atribuciones formales del Presidente. De manera inversa, la articulación institucional de una estructura fuerte de autoridad no es condición suficiente a la hora de explicar el surgimiento de un liderazgo efectivo (Natera, 2001: 108).

⁷⁶³ “Un régimen parlamentario puro en una democracia es un sistema de dependencia mutua; un régimen presidencial puro en una democracia es un sistema de independencia mutua” (Stepan y Skach, 1990: 188).

una última reflexión. Los llamados poderes “metaconstitucionales” tienen su origen más allá de la Constitución, y se manifiestan en la influencia presidencial sobre la designación de altos cargos con base en el fuerte control partidario del titular del Ejecutivo, que le permite concentrar y centralizar los procesos de toma de decisiones. El uso partidario de los mecanismos de control político que rigen en un modelo parlamentario, con actores que se comportan según una lógica presidencialista, no augura un mejor desempeño de la democracia nicaragüense en términos de estabilidad y eficacia. El comportamiento de las élites sandinistas y liberales que protagonizaron la transición a inicios de los noventa ha continuado en la senda de diseñar las instituciones de gobierno con un criterio de funcionalidad, que busca el reacomodo de sus intereses políticos antes que el compromiso con el perfeccionamiento de la democracia pluralista⁷⁶⁴.

La reforma constitucional desempeña en este proceso un rol instrumental con graves consecuencias sobre la consolidación del Estado de Derecho (*rule of law*) en el país centroamericano. El mayor beneficiario de los recientes cambios a la Constitución ha sido el Frente Sandinista: ha participado como socio parlamentario en las mayorías calificadas de aprobación de las reformas de 1995, 2000 y 2005, negociando las reglas de juego más ajustadas a sus expectativas de recuperar la presidencia casi dos décadas después, y prolongando su mandato a través de la suspensión del artículo 147, que prohíbe la reelección presidencial continua para permitir la nueva victoria electoral de Daniel Ortega en los comicios generales de 2011.

6.1. EL ARGUMENTO CUALITATIVO: LA FUNCIÓN PRESIDENCIAL EN NICARAGUA (1990-2011):

A continuación hago un examen comparado de los cuatro presidentes que ha tenido Nicaragua desde la convocatoria electoral de febrero de 1990, observando las variaciones en el ejercicio presidencial generadas por las reformas a la Constitución de las dos últimas décadas⁷⁶⁵. El discurso cualitativo refiere dos estilos de liderazgo diferenciados: uno más apegado al respeto de la norma jurídica ejercido por dos personas casi ancianas (Violeta Chamorro y Enrique Bolaños), pertenecientes a la élite social nicaragüense por ascendencia familiar, y cuyo perfil de fragilidad física se convierte en un símbolo de las dificultades para ejercer un Ejecutivo fuerte sin el apoyo de su partido en la Asamblea Nacional. De otro lado, los presidentes Arnoldo Alemán y Daniel Ortega aparecen como dos figuras próximas al modelo prototípico de “hombre fuerte” (*strong man rule*) dentro de la cultura política nicaragüense, miembros de la clase media emergente enfrentada a la burguesía tradicional desde un discurso populista, y dotados de un férreo control sobre la estructura partidaria del PLC y el FSLN, además de una concepción

⁷⁶⁴ “Las reformas constitucionales de 1995, 2000 y 2005 han sido fruto de negociaciones forzadas desde intereses ajenos a la institucionalidad con el objeto de abrir o cerrar espacios políticos en función de los intereses “corto-placistas” de las formaciones partidarias (o coaliciones en 1990) mayoritarias. Así las cosas, en el caso nicaragüense es posible afirmar que la normativa electoral ha sido una variable dependiente de las coyunturas e intereses de los actores políticos hegemónicos y no una variable independiente capaz de configurar escenarios políticos que *a posteriori*, a fuerza de voto estratégico y hábitos, hayan ido cristalizándose” (Martí, 2008: 317)

⁷⁶⁵ Ya advertí la dificultad de los presidentes Chamorro (1990-1997) y Bolaños (2001-2007) para desarrollar su agenda de gobierno sin los constantes bloqueos institucionales debido a su falta de apoyos legislativos, frente a los presidentes Alemán (1997-2001) y Ortega (2007-2011), que afrontan su mandato sin trabas por parte de los diputados de la Asamblea Nacional por efecto del control que tienen ambos líderes sobre sus respectivas formaciones políticas. Como observa el investigador Orlando López: “(...) *la presidenta Chamorro sí tuvo apoyo moral, o sea, y Don Enrique, pues, tuvo, en menor grado, pero sí apoyo moral más que otra cosa, y tuvieron (...) la valentía de decir: “nosotros somos los políticos tradicionales, queremos ordenar este país”. Arnoldo Alemán tenía más instinto, Daniel Ortega tiene más instinto (...)*”.

autoritaria del poder político. Como afirma el diputado de MRS Enrique Sainz: “(...) *estamos a diferencia del de Doña Violeta y del de Bolaños, porque Alemán sí pretendía un poder omnimodo, pero no tenía instrumentos de represión política, Ortega tiene un proyecto dictatorial con instrumentos de represión política, ¿verdad? (...)*”.

En la formación de los rasgos caudillistas del liderazgo de Ortega y Alemán intervienen además de las variables cultural y partidaria, el factor económico que permite el reparto de premios entre los adeptos del partido. El clientelismo es una relación de intercambio que sostienen de manera informal dos actores en beneficio mutuo, creando un vínculo de carácter asimétrico por efecto de la desigualdad en el control de los recursos materiales y de poder que existe entre el patrón y su cliente⁷⁶⁶. Mientras que el primero ofrece protección y acceso a determinados bienes, el segundo responde con su lealtad, atención personal y apoyo político (Foster, 1961; Legg y Lemarchand, 1972; Schmidt, Guasti, Landé, Scott, 1977; Audelo, 2004). El clientelismo moderno –también llamado “de partido” (Graziano, 1974)- tiene una dimensión espacial más extensa en la que el partido político es entendido como una organización compleja que integra a numerosos actores intermediarios. Según Sartori los sistemas de partidos tienen una naturaleza clientelar en sus fases iniciales de modernización, siguiendo pautas de comportamiento vinculadas al patronazgo y el localismo, y volviéndose más programáticos e institucionalizados en una evolución posterior (Kitschelt, 2000: 856). Como añade Rafael Álvarez del Partido Conservador: “(...) *porque Alemán y Ortega y Somoza y para atrás han matado o han dado la orden para que maten a alguien, han robado para poder tener suficiente plata, porque parte del caudillismo es el clientelismo también, y si no tenés qué repartir, no sos caudillo de nada, Doña Violeta y Don Enrique pudieron haber repartido, Doña Violeta sobre todo, que vino y privatizó todo el Estado, (...) no sé cuál va a ser ese desenlace, no vamos a poder avanzar aquí en la ruta que llevábamos con Doña Violeta, Enrique Bolaños, de avanzar hacia un Estado de Derecho donde se respete la institucionalidad*”⁷⁶⁷.

Se observa como los entrevistados utilizan connotaciones positivas para referirse a los gobiernos de Violeta Chamorro y Enrique Bolaños, mientras que hacen uso de expresiones negativas en el caso de los gobiernos de Arnoldo Alemán y Daniel Ortega⁷⁶⁸. Así lo refleja el ex-alcalde sandinista Dionisio Marengo: “(...) *yo creo que el gobierno de Violeta Chamorro es un gobierno también parecido a los de transición del 1856, ponen a una señora ahí que es como la mamá de todos para que no se peleen, y entonces, eso le trae tranquilidad a mucha gente y tiene*

⁷⁶⁶ La autonomía de las élites se manifiesta en su creciente capacidad de control sobre los recursos públicos (Moreno Luzón, 1999: 79).

⁷⁶⁷ Después de la aprobación de las reformas constitucionales de 1995 para reequilibrar las excesivas atribuciones del Poder Ejecutivo y evitar la postulación de la candidatura presidencial del entonces Ministro Antonio Lacayo, la involución reciente de las instituciones democráticas tras los cambios de 2000 muestra la tentación de los liderazgos fuertes de “hacer política” fuera del cauce normativo establecido por la Constitución y las leyes. En esta línea argumental, destaca Rafael Álvarez: “(...) *yo creo que los nicaragüenses con Doña Violeta probamos el sabor de las leyes, de acuerdo a recursos de amparo contra Antonio Lacayo, que era Primer Ministro, deteniéndolo, haciendo que no pudiera hacer cosas, el sabor amargo del que ostenta el poder, de sentir el simple ciudadano que lo puede detener, la alegría de la ciudadanía del valor individual, de que mi voto vale, lo volvimos a sentir con Bolaños, se perdió con Alemán, volvió todo lo de la coima, la corrupción, y la cosa que ya la hemos vivido, y ahora, pues, regresamos con Ortega (...)*”.

⁷⁶⁸ Aunque el ex-Director General de la Policía Fernando Caldera insiste en la debilidad institucional de la democracia nicaragüense, como un rasgo estructural del desarrollo político del país, señalando que la arbitrariedad en la que incurren los cuatro últimos presidentes de Nicaragua es una cuestión de “grado”: “(...) *el problema de Nicaragua es que (...) no hay una institucionalidad de la democracia, (...) y este es un defecto, yo te insisto, aunque Daniel Ortega es el peor ejemplo, pero este es un defecto de la derecha misma de Nicaragua, Alemán fue arbitrario en su administración, Bolaños fue arbitrario en su administración, la mejor administración ha sido la de Doña Violeta, pero los otros dos fueron arbitrarios en sus respectivas administraciones, no los voy a comparar con Ortega, pues, aún el mismo Alemán, pero si fueron arbitrarios*”.

mucha popularidad y todo el mundo lo recuerda como una cosa buena, porque, en realidad, el país estaba destruido por completo, luego llega el gobierno de Alemán y el gobierno de Bolaños, que no terminan de tener una identidad propia, que son como intentos de restauración del viejo orden, pero no lo logran, y ahora regresa Daniel Ortega y vuelve a poner el mismo sistema sandinista, y con esas mismas esperanzas de regresar a los años 80 (...)” Los mandatos de Arnoldo Alemán (1997-2011) y Daniel Ortega (2007-2011) coinciden más con el modelo hiperpresidencial que históricamente ha caracterizado el ejercicio del poder en Nicaragua, que los gobiernos de Violeta Chamorro (1990-1997) y Enrique Bolaños (2001-2007) (Martí y Close, 2010). En este punto, añade el periodista Eduardo Enríquez: “(...) curiosamente, los presidentes débiles ahora cuando vemos la historia son los presidentes que mayor beneficio le han causado a Nicaragua, al contrario de los presidentes fuertes que se dedican a beneficiarse ellos y a sus partidos políticos⁷⁶⁹”.

Los partidos nicaragüenses se han institucionalizado débilmente al hilo de la evolución política y constitucional del régimen democrático que se ha ido construyendo desde la ruptura revolucionaria con la dictadura somocista en 1979. No obstante, los déficits acumulados en unas formaciones partidarias, que no han terminado de dar el salto de calidad que les exigía el mismo proceso de transición en los 90, son la variable que explica los retrocesos experimentados en la construcción del modelo pluralista durante las dos últimas décadas. Como advierte la investigadora Sofía Montenegro, haciendo una lectura pesimista del sistema de partidos en Nicaragua: “*ni tenemos partidos democráticos, en realidad, el sistema de partidos, para mí que nunca, realmente, se desarrolló, ¿verdad?, entonces, no son actores democráticos, pues, los partidos no funcionan como instituciones políticas altamente institucionalizadas, sino que son más bien maquinarias electorales, y, en mi opinión muy categórica, escuelas de corrupción, ¿verdad?, entonces, si no sirven los partidos, por muy bien diseñadas y perfectas que estén las constituciones, porque la Constitución de Nicaragua, según los entendidos, está bastante bien, el problema no es la Constitución, ¿verdad?, ni el diseño de las instituciones, sino las fuerzas que han ocupado, y, en este caso, serían los partidos, entonces, para mí que es un sistema de partidos, que tendría que ser revisado, modificado, la ley electoral, la ley de partidos políticos, porque son al final los que van a hacerse con las instituciones⁷⁷⁰ (...)*”.

⁷⁶⁹ En este ámbito, añade Fernando Caldera en relación al ex-mandatario liberal: “(...) abusando de las funciones del Estado, Alemán si yo lo criticaba me mandaba al fisco, entonces, metió políticos presos para callarlos, les logró montar procesos judiciales, los investigaba, entonces, repetimos lo mismo, pero con distintas modalidades (...)

⁷⁷⁰ Después de las reformas constitucionales de 2000 los partidos se han consolidado como estructuras de poder dentro de las instituciones públicas, transformando la política nacional en una expresión de la política partidaria. Como advierte el jurista Manuel Aráuz: “(...) yo creo que no es así, quizá, a lo mejor, seguimos estando en una fase de transición, pero que yo no veo, cómo los partidos políticos, cómo vayan a hacer para que los partidos políticos saquen sus manos del ámbito de las instituciones”. Y sostiene José Antonio Alvarado del PLC: “(...) la política se ha convertido en el instrumento legislador, los intereses políticos son los que legislan, los intereses políticos son los que la mayoría fomentan las decisiones de carácter jurídico, incluso, decisiones en el ámbito primario judicial, pues, a nivel de juzgados locales, o juzgados de distrito, sin entrar ni siquiera en las decisiones de las Cortes de Apelaciones, o de la Corte Suprema, o de la Sala Constitucional, es muy lamentable, pero, realmente, eso es (...)

La referencia al control del FSLN sobre el sistema institucional nicaragüense, que explica la actual concentración de poderes del gobierno de Ortega frente al de sus predecesores está en el discurso de la ex-presidenta del CSE Rosa Marina Zelaya, que califica el liderazgo presidencial de Ortega en los términos de un auténtico “liderazgo partidario”: “(...) debo de reconocer que en la época de Doña Violeta es cuando más se logró fortalecer la institucionalidad democrática en Nicaragua, a mí me tocó estar de presidenta del Consejo Supremo Electoral en la época de ella, y fue muy interesante el gran respeto que ella siempre tuvo para los otros poderes del Estado, no podemos decir lo mismo ahorita cuando todos los poderes del Estado, de una u otra manera, están obedeciendo a personas, y no a los principios democráticos, ni a ajustarse a la Constitución Política, y si usted lee las encuestas que ha habido sucesivamente en este tema, todos tienen esa percepción de que hay una influencia muy grande de parte, en este caso, actualmente, del Poder Ejecutivo, pues, antes era con nombre y

En este contexto, resulta útil la diferenciación entre instituciones y máquinas partidarias (Alcántara, 2004: 62). Las primeras siguen un patrón de conducta basado en tres principios que explican su continuidad en el tiempo: la autonomía progresiva respecto de los liderazgos personalistas, la definición de un programa ideológico bien articulado y una sólida estructura organizativa, y la realización de procesos selectivos entre los candidatos de la militancia más activa. Mientras que las segundas son formaciones que tienen un carácter temporal marcadas por el peso del “caudillo fundador” (Alcántara, 2004: 62). Al carecer de un programa que defina la identidad del partido, su dependencia de la figura del líder y su estrategia política es muy elevada. La presencia de valores culturales en las sociedades latinoamericanas -sin ser Nicaragua una excepción- próximos a la exaltación de la personalidad de los caudillos, que han protagonizado los episodios (a veces autoritarios) de su historia republicana, no excluye del análisis la referencia a la noción de “empresario político” (Aldrich, Cox y McCubbins, 1993). Según este concepto, los líderes de los partidos actúan con el incentivo racional de obtener un beneficio propio más que por altruismo, y para ello necesitan de la intermediación de grupos de ciudadanos que articulen bien el funcionamiento partidario, a los que se premia con bienes o cargos públicos (Strom y Müller, 1999: 13). El origen caudillista es un referente tópico en la descripción de los partidos de América Latina, como una expresión del vínculo emotivo entre el líder carismático y los seguidores que intercambian su lealtad por el acceso preferencial a los recursos del Estado, y la continuidad de la sucesión en la dirección del partido de un miembro del grupo familiar (Alcántara, 2004: 65). Por desgracia, en Nicaragua no se ha producido aún el hecho de que el partido busque cauces institucionales de continuidad bajo “formas no caudillistas”, como ha ocurrido recientemente en el FSLN o el PLC⁷⁷¹.

En una joven democracia, los partidos no sólo deben cumplir con las funciones que ya tienen en democracias más consolidadas, como la selección de los candidatos, la movilización del apoyo electoral, la definición del contenido de la agenda pública, o la formación de los gobiernos, sino que además son actores determinantes en la consolidación de los nuevos regímenes, ya que los partidos deben institucionalizarse previamente como estructuras organizativas dotadas de viabilidad y eficacia⁷⁷² (Montero y Gunther, 2002: 15). El balance sobre la dirección de los partidos en Nicaragua introduce otro de los clivajes del discurso cualitativo en torno a la pervivencia del modelo tradicional de liderazgo político, que contiene en sí mismo valores culturales que son ajenos a la institucionalización de los partidos como organizaciones democráticas. Como destaca el Secretario del CSE Roberto Evert: “(...) *aún en el medio nuestro la figura del caudillo entre grandes sectores de la población sigue creciendo como interesante y como atractiva, el líder, el hombre, el jefe, el dirigente, ¿no?, ese es el tratamiento que da la gente, “mire, el jefe, el hombre”, digo, las estructuras aún machistas que tenemos de poder, y que los partidos tradicionales, aunque se llamen de izquierda, tienen esos estilos muy tradicionales, y que son los que se entienden, son las denominadas cúpulas, con un proceso muy*

apellidos Daniel Ortega, pero ahora es la misma persona, pues, el presidente y Daniel, como líder del partido Frente Sandinista, que influencia de una forma increíble los diferentes poderes del Estado, que, a la vez, están constituidos casi por bancadas de partidos políticos y no por magistrados (...)”.

⁷⁷¹ Los actores dominantes en el sistema de partidos nicaragüense hasta 2006, el FSLN y el PLC, son percibidos como formaciones representativas de la sociedad tradicional, que es donde obtienen su mayor caudal de votos. Por tanto, ambas fuerzas no están interesadas en modernizar la estructura política y social del país en el que realizan su función como partidos mayoritarios. Así lo expresa Edmundo Jarquín: “(...) *las dos son expresiones de rechazo desde la modernidad política, una, del partido sandinista, y otra, del partido liberal, (...) el bloque moderno, más institucionalista, y el otro bloque premoderno, culturalmente hablando, más caudillesco, más autoritario, más corrupto (...)*”.

⁷⁷² “Tampoco *institucionalización* es consolidación. (...) En lo que se refiere a la realidad política, la institucionalización comprendería tanto la instauración como la consolidación” (Morlino, 1986: 17-18).

pobre de democratización a lo interno, y exigen a lo externo la democracia, pero a lo interno aún hay rigidez (...) nosotros estamos aquí frente a partidos rígidos”.

En el marco teórico señalé que las variables que explican la fortaleza o debilidad de los presidentes desde 1990 son de dos tipos: jurídico-institucional o partidario. En el primer caso, me refiero a los poderes constitucionalmente asignados al Ejecutivo, que sirven para explicar el progresivo debilitamiento a que se han visto sometidos los presidentes en la democracia nicaragüense desde las reformas de 1995, como apunta el ex-Ministro Antonio Lacayo: “(...) tú traes aquí de presidente, pues, a Barack Obama, luego la Asamblea la dominan Alemán y Ortega, y Barack Obama no va a poder hacer nada, ¿me explico?, ¿por qué?, porque el poder se le quitó al presidente (...)”. En el segundo caso, se habla de los poderes partidarios que caracterizan al titular de la presidencia en función del control que tenga sobre el partido en el gobierno. Como indica el ex-presidente Bolaños: “bueno, Doña Violeta tuvo más suerte que yo todavía, porque tuvo bastantes más diputados en la Asamblea, yo de 90 tuve nueve, ¿verdad?, es muy difícil, casi imposible gobernar con nueve de noventa, entonces, yo tenía que estar haciendo compromisos con unos para después hacer compromisos con otros para pasar ciertas materias, para pasar otras hacía compromisos con éste, yo sé que la vida es de compromisos, ¿verdad?, los matrimonios también, en todo, pero no con ese chantajismo con que me ví sometido, ella tenía menos chantajes⁷⁷³”.

Si se examina la función de los partidos políticos en el proceso de reforma constitucional se pueden matizar en el terreno empírico los argumentos del debate conceptual entre los modelos presidencialista y parlamentarista. La clave está en la formación de las mayorías calificadas que permiten la aprobación de las leyes de reforma parcial dentro de la Asamblea Nacional, que ha sido el mecanismo jurídico utilizado por las élites nicaragüenses para introducir cambios en la Constitución desde 1990. Como señala Luis Humberto Guzmán: “(...) tome usted en 1984 en adelante, del período de 1984 a 1990, el presidente Daniel Ortega tenía dos tercios de la Asamblea Nacional, aparte de que las atribuciones al parlamento eran mínimas, entonces, la Asamblea no tuvo mayor protagonismo. Pero el período del 90 al 96, la presidenta Chamorro se quedó sin representación parlamentaria, entonces, el protagonismo en la Asamblea se elevó también por el cambio de normas, ¿verdad?, pero usted va al período del presidente Alemán del 96 al 2001, y, entonces, usted encuentra que, de nuevo, la mayoría parlamentaria del presidente sumerge a la Asamblea Nacional, le resta protagonismo, en el período posterior del presidente Bolaños, de nuevo, el presidente se queda sin mayoría parlamentaria y, entonces, emerge la Asamblea Nacional, queda como un protagonista de primera línea. Ahora tenemos una situación nueva porque el presidente no tiene mayoría absoluta en el parlamento, entonces, eso da lugar, pues, a que tenga que negociarlo, etc., y el protagonismo de la Asamblea no ha disminuido, no ha decrecido dramáticamente, sigue siendo un protagonismo relevante. Entonces, el punto está en la pregunta ¿qué determina el protagonismo del parlamento?, ¿las normas constitucionales o la mayoría del presidente? Pareciera ser que las normas constitucionales dan una base, un punto de partida, un piso importante, pero el resto lo determina la mayoría o no mayoría, el tamaño de la fracción parlamentaria del presidente”.

⁷⁷³ Con este mismo argumento se expresa Dora María Téllez de MRS, contraponiendo los débiles poderes partidarios de los presidentes Chamorro y Bolaños a la fortaleza del control político sobre sus respectivas formaciones que han tenido los Presidentes Ortega y Alemán: “Doña Violeta estuvo sin partido, todos estaban en la oposición, y Bolaños también fue un presidente sin partido, ¿verdad?, un gran problema. (...) Claro, Alemán tuvo un gran poder, concentraba un gran poder, cuando fue Presidente, que fue el mismo que tenía Ortega, prácticamente”.

Otra dimensión del análisis cualitativo sobre la intervención de la figura del presidente en el proceso de cambio constitucional es la capacidad de negociación que tiene el titular del Ejecutivo con los miembros de su propio partido dentro de la Asamblea Nacional, como afirma el periodista Roger Guevara: *“yo creo que ha habido poca habilidad en los gobiernos de Violeta y de Bolaños, digo poca habilidad, porque ha habido poca flexibilidad, poca capacidad de negociación (...)”*. Esta percepción refleja muy bien la tensión política a la que se vieron sometidos los gobiernos de Doña Violeta y Don Enrique al hacer frente a la fractura interna de su propio partido, en el primer caso, la coalición gubernamental UNO, y en el segundo caso, al PLC dividido por efecto de la persecución judicial de Arnoldo Alemán. Ambos presidentes se vieron obligados a negociar con el adversario político, el FSLN, y a pactar individualmente los votos necesarios para sacar adelante su agenda de gobierno⁷⁷⁴.

Una última referencia discursiva al ejercicio de la función presidencial destaca la fuerte tradición presidencialista nicaragüense, que se ha mantenido intacta a pesar de las reformas constitucionales de 1995, 2000 y 2005, y su incremento del rol institucional del órgano legislativo. Como concluye Orlando López: *“mientras en Suiza nadie sabe quién es el presidente, en Nicaragua para las expectativas en la cultura del nicaragüense, las cosas no se hacen para tener poderes diseminados, sino para crear un poder resaltado, que se vea que es un poder del Estado, (...) el Ejecutivo, o sea, es un poder, como dicen los americanos, “to show”, para ser un derroche de gala, de ostentar, ¿verdad?”*.

La tentación de los presidentes nicaragüenses de continuar ejerciendo el poder no ha desaparecido de una cultura política que hunde sus raíces en la tradición autoritaria, además de la tendencia a la polarización que dificulta la moderación necesaria para construir instituciones democráticas duraderas⁷⁷⁵. De nuevo, encontramos el énfasis cualitativo en las secuencias históricas o el llamado *path dependency* (Collier y Collier, 1991; Pierson, 2004; Ragin, 1987; Thelen, 1999). El discurso del conservador Rafael Álvarez refiere los intentos fallidos de gobernar desde el “centro político” por parte de los presidentes Chamorro y Bolaños, frente a la consolidación del esquema polarizador en los gobiernos de Alemán y Ortega a causa de las aspiraciones hegemónicas de ambos líderes: *“(...) todo el mundo quiere quedarse en el poder, lo único es que los tiempos van recortándose, el ciclo político de gobierno es más pequeño, es más corto, pareciera que en Nicaragua la teoría del péndulo, que es un método para estudiar la historia, se pliega a nosotros, pero con una facilidad, se puede estudiar muy bien la historia de Nicaragua, y entonces este péndulo que estudia la historia señala que a medida que va pasando el tiempo estos vaivenes exagerados y catastróficos de derecha e izquierda cada vez son menores, y cada vez ese péndulo se mueve más en el centro del reloj (...), viene Doña Violeta y lo trata de detener, por decirlo así, en el centro el péndulo, viene Alemán y se lo lleva a la derecha, viene Bolaños y lo trata de detener en el centro, y ahora se lo lleva Daniel a la izquierda, si Daniel no logra concretar sus objetivos, su reelección, etc., y aquí viene un*

⁷⁷⁴ El discurso del investigador Roberto Cajina hace referencia a la “compra” de legisladores como una práctica habitual de los diputados nicaragüenses: *“(...) no creas que esa es una práctica, la compra de votos, (...) de ahorita de Daniel Ortega, no, también en el gobierno de Doña Violeta se hizo, es decir, la pureza de Doña Violeta, pues, también tuvo sus pecados, hubo momentos en la época de la presidencia de Enrique Bolaños donde también, (...) intentos permanentemente ha habido (...)”*.

⁷⁷⁵ El discurso del periodista Roger Guevara explica los avances y retrocesos experimentados en el proceso de transición democrática nicaragüense de los 90, como un efecto directo de la persistencia de los mismos actores políticos en la dirección del proceso de cambio: *“creo que la transición como tal ha sido un proceso muy lento, ha sido un proceso que ha tenido sus momentos de regresión, sus retrasos, y, a veces, diría yo, sus retrocesos, pero que el proceso de la acción democrática, propiamente dicha, no tiene todavía una base sólida en la gran base popular, pero sobre todo en la clase política, estamos hablando que de la firma de los acuerdos de paz hasta la fecha la clase política ha sido casi la misma (...)”*.

presidente que sea tipo Violeta, Bolaños, estos que tratan de detener el péndulo a la mitad de camino, oíme, en la historia de Nicaragua podemos estudiar el subdesarrollo y todo, clarísimamente”.

6.1.1. EL PATRÓN SOCIOCULTURAL DEL “HOMBRE FUERTE”:

El caudillismo es una de las variables que intervienen en el proceso constitucional nicaragüense de las últimas dos décadas, en especial, desde las reformas de 2000. Como advierte Serrano Caldera: “la historia constitucional y del Estado nicaragüense ha sido, más que nada, la historia del poder. (...) Quizá no hemos aprendido todavía que el poder es lo que la ley dice que es el poder” (2008: 54, 57). Mi hipótesis de trabajo establece que la emergencia de fuertes liderazgos en la dirección de los partidos políticos, y su control sobre el proceso democrático reciente es una expresión de la debilidad del Estado nicaragüense. Como destaca el Magistrado de la Corte Suprema Iván Escobar Fornos: “(...) *es que Nicaragua ha sido un país de familias y de caudillos*⁷⁷⁶, *aquí lo han manejado unas pocas familias este país y los caudillos. Es un fenómeno ese que vos estás viendo aquí muy parecido a todo lo que ha existido en este país, ¿verdad?*”.

La matriz de actitudes, valores y comportamientos en relación a lo público que condiciona a los actores del sistema político nicaragüense se forja originariamente en la experiencia colonial. El régimen patrimonial de la colonia “dejó una secuela de irrespeto por la ley y una afición por tratar los cargos públicos como si fueran de propiedad privada” (Dye, 1996: 19). En la Nicaragua post-independentista los principales actores políticos no eran los titulares del gobierno de un Estado nacional, sino los caudillos militares y los caciques locales⁷⁷⁷ (Burns, 1993). La institución de una presidencia centralizada fue imponiéndose con dificultades, aunque con rasgos fuertemente personalizados, impulsados por una historia nacional plagada de conflictos armados e intervenciones militares extranjeras. La figura política del “hombre fuerte” (*strong man rule*) surgiría como una planta natural en un país donde los Chamorro, los Zelaya, los Somoza eran la expresión más directa y genuina del caudillo criollo. Esta combinación de patrimonialismo, caudillismo y clientelismo consolidó un modelo de ejercicio del poder donde el ganador se lo llevaba todo, y existían pocos incentivos para la negociación política –un rasgo institucional inherente al sistema democrático- en favor del recurso habitual a la violencia para imponer la voluntad de los grupos dominantes (Dye, 2004: 19)⁷⁷⁸.

⁷⁷⁶ Esta referencia a la “*familia*”, como institución política básica, está en el discurso del social-demócrata Arnaldo Zambrana: “(...) *la primera pelea que hubo por robo de elecciones se dio en León de Nicaragua a mitad del siglo XVI, ¿por qué?, porque una familia, la de los Contrera, era dueña del patrimonio de la provincia, y así hemos venido, con familias (...) ¿verdad? (...) ahora los Ortega (...), es decir, grupos familiares, como que fuéramos tribus, que se apropian de las riquezas del Estado, del poder (...)*”.

⁷⁷⁷ En Centroamérica “(...) ese Estado nacional no es la continuación del Estado colonial vuelto formalmente soberano en 1821, pues fueron justamente los fermentos locales de la descomposición del poder colonial los que debilitaron las posibilidades del emergente poder independiente” (Torres-Rivas, 1975: 12).

⁷⁷⁸ La política nicaragüense como un juego de ganadores o perdedores absolutos es descrita así por Carlos Arroyo: “(...) *esa concepción de que prime la cultura política nicaragüense de ganarlo todo o perderlo todo, del juego suma cero, hace que los mismos procesos de reformas constitucionales estén siempre impregnados de un alto nivel de desconfianza entre las fuerzas políticas, ¿no?, es decir, ninguna fuerza política se cree que la propuesta de la otra es una propuesta que aspira a construir institucionalidad, que aspira a construir gobernabilidad, siempre, diríamos, la desconfianza termina siendo como el factor fundamental, ¿no?, y aunque a simple vista pueda percibirse, digamos, una propuesta que, en apariencia, representaría los intereses de amplios sectores, al final siempre las fuerzas políticas tienden a verla con desconfianza, y tienden a ver intereses ocultos (...)*”.

El cambio constante en las reglas del juego político mediante la reforma de la Constitución ha estado regido por la necesidad de estos fuertes liderazgos de obtener garantías jurídicas a su necesidad de permanecer en el poder. Así lo expresa Luís Carrión de MRS: “(...) como norma todos los procesos de reforma disfuncional estuvieron motivados por el afán reeleccionista, tenemos el caso de Somoza, ahora Daniel Ortega, y, en general, por el afán de perpetuarse en el poder los caudillos fuertes, ¿verdad?, que ha sido la marca de la experiencia política nicaragüense, bueno, desde antes que yo naciera, y que, desgraciadamente, todavía es una marca muy fuerte en la cultura política nacional”. La renovación del liderazgo en el interior de los partidos es un proceso difícil, debido a la dimensión “personal⁷⁷⁹” y no “institucional” de la dirección partidaria. Por el contrario, en un sistema de partidos institucionalizado tiene lugar la preocupación por los intereses del partido como institución autónoma que no está subordinada a las ambiciones políticas de sus líderes (Mény, 1990: 67). Como añade Luís Carrión: “(...) los caudillos nicaragüenses siempre han sido sospechosos de cualquier otra figura que comience a emerger, porque no tienen noción del poder institucional, tienen una idea del poder personal, ¿verdad?, y cualquiera que emerja, que empiece a atraer apoyos y opinión, o de alguna manera delimita el poder personal de ellos, aunque pueda fortalecer políticamente a la institución partidaria, ¿no?, pero para ellos está siempre su propio poder personal antes que la influencia de la institución, del partido, pues”.

El surgimiento de liderazgos caudillistas, como las recientes figuras de Daniel Ortega y Arnoldo Alemán⁷⁸⁰ dentro de sus respectivas formaciones partidarias, se opone a los principios del Estado de Derecho moderno. El Estado de Derecho (*rule of law*) limita el poder, mientras que la democracia lo distribuye (Bobbio, 1992). Como advierte Rafael Córdova del Partido Conservador: “(...) pareciera una contradicción, porque el Estado, la República y todo sale del sistema feudal, donde no se respeta al individuo y por eso sucedió la revolución francesa, porque yo ando buscando mi respeto, yo ciudadano, contra el Estado, pero, bueno, aquí, ¿cuál Estado?, es mejor un hombre fuerte, porque eso va a producir estabilidad y progreso por un tiempo hasta que nos volvamos a pegar, como dice, porque las diferentes élites de poder siempre están tratando de producir el hombre fuerte, y que éste sea el que sustituya al otro. Entonces, en ese ámbito, en un Estado de Derecho, para poder llegar a ser hombre fuerte, pues, tenés que estás dispuesto a matar, a robar, y a violar todas las leyes⁷⁸¹ y los derechos ciudadanos, seguro que si no estás con esa disposición no podés ser presidente de Nicaragua (...)”.

El caudillismo como modelo de liderazgo político se explica en el discurso de los entrevistados por extensión al conjunto de la sociedad nicaragüense⁷⁸², no como un rasgo exclusivo de las élites partidarias. Con este mismo argumento señala el demócrata-cristiano Luís Humberto Guzmán: “(...) el caudillismo no es un fenómeno que se explique por sí mismo, no hay

⁷⁷⁹ La presencia de liderazgos fuertes tiene también su expresión en la evolución constitucional del sistema político nicaragüense, como advierte el investigador Roberto Cajina: “(...) porque también otro factor o más bien otro elemento que va dentro del paquete del desarrollo constitucional de Nicaragua aparte del caudillismo es el culto a la personalidad, es decir, difícilmente la Constitución o las constituciones de Nicaragua no expresan en buena medida un cierto culto a la personalidad”.

⁷⁸⁰ Como observa el Magistrado del CSE René Herrera: “son hombres fuertes, no son líderes en el sentido moderno, si usted quiere, tienen mucho de tradicionales, pero son los líderes, y la gente va con ellos y viene con ellos (...)”.

⁷⁸¹ Esta misma percepción está en el discurso del investigador Roberto Cajina: “(...) otra característica de las constituciones en Nicaragua es la aplicación de aquél principio jurídico muy efectivo, que dice que la ley se ha hecho para violarse, entonces, en Nicaragua existe ese principio jurídico pervertido (...)”.

⁷⁸² En este punto, señala Violeta Granera del “Movimiento por Nicaragua”: “(...) aunque sea en la sociedad civil, porque en los partidos políticos el problema es que hay muy poca movilidad partidaria por la misma cultura, entonces, los patriarcas, los caudillos se entronizan en el poder y no dejan que la gente que viene atrás lo dejen tomar esas posiciones y en la sociedad civil pasa un poquito lo mismo”.

caudillos porque haya unas personas que quieran ser caudillos, sino porque hay unas condiciones en la sociedad que les permite serlo, y además, se manifiesta eso no sólo a nivel de partidos⁷⁸³, eso se manifiesta en los organismos no gubernamentales, se manifiesta en la sociedad civil, por lo menos en el caso de Nicaragua”.

La consolidación de las instituciones democráticas se contradice con la pervivencia de estos rasgos de la sociedad tradicional, que rompen el orden constitucional como garantía de los derechos y libertades ciudadanos, y el cauce formal de los procesos políticos dentro del respeto a la ley. Por otra parte, el recurso a las variables socioculturales para explicar la emergencia de hombres fuertes vinculados a la tradición autoritaria del país, se encuentra también en el discurso de Dionisio Marengo: *“(...) la sociedad me parece a mí que genera sus liderazgos conforme es así, (...) si no hay educación cívica, cae, necesariamente, en un dictador fuerte (...), en el fondo, lo que hay es una ausencia de valores, o de desarrollo de valores, que permitan posteriormente construir un entramado real moderno⁷⁸⁴”.*

La modernidad constitucional en Nicaragua es un capítulo más del desarrollo del país a largo plazo⁷⁸⁵, como advierte Reinaldo Balladares: *“(...) “no le puedes pedir”, como se dice en buen castellano, “peras al olmo”, ¿qué es Nicaragua objetivamente?, es un niño de cuarto o quinto grado de primaria, ¿me explico?, hay que empezar por ahí, no le pidamos a ese niño de cuarto o quinto grado de primaria, que explique la supremacía constitucional, (...) y es un poco el signo de los tiempos, que hay que empezar de cero, que es el caso nuestro, (...) uno se tiene que contextualizar y darse cuenta de que son procesos de largo recorrido⁷⁸⁶ (...)”.*

De este modo, el discurso tiene dos vectores de análisis: por un lado, el futuro es percibido como una estrategia de largo plazo, aunque el pasado pese demasiado sobre un presente plagado de dificultades que frenan los objetivos de la modernización institucional, incluida la racionalización jurídica del orden democrático. Como añade José Antonio Alvarado del PLC: *“(...) pero el problema es que la curva de aprendizaje de una metodología a otra toma mucho*

⁷⁸³ Como afirma Rafael Álvarez en relación al caudillismo partidario: *“(...) no, no, no tienen el menor discernimiento, ni nada, dicen, simplemente: “sí, señor, sí, señor”, y como la política es, aquí en Nicaragua hay un dicho que es: “vale más un gramo de fidelidad, que cien libras de inteligencia”, los líderes políticos agarran gente que les es fiel, aunque sean brutos, aunque no sepan nada, aunque no sean preparados, eso no importa”.*

⁷⁸⁴ El ex-alcalde sandinista opone lo “moderno” a lo “primitivo” para explicar las tensiones que existen entre el país “legal” y el país “real”, siendo la Constitución una mera formalidad jurídica sin efectividad alguna sobre el rezago estructural de la sociedad nicaragüense: *“(...) aquí hay territorios de Nicaragua que viven exactamente igual que cuando vinieron los españoles, no ha cambiado nada, ni sus casas, ni su comida, ni su cultura, nada, y, sin embargo, yo les digo que ahora eligen a un diputado nacional, y a un diputado regional, y tiene una Constitución aquí, o sea, ¿y eso qué importa si el tipo está en un estado de atraso total? (...)”.*

⁷⁸⁵ El Magistrado Sergio Cuarezma define el proceso de modernización jurídica e institucional de Nicaragua como una secuencia compleja de transición a una democracia que está construyéndose dentro del actual mundo global: *“(...) con los resabios de esa institucionalidad administrativa feudal en el norte del país, que todavía se mantiene un sistema de producción feudal, en una parte del Pacífico donde todavía se concentra la vida institucional, administrativa y política del país, con instituciones básicamente coloniales, (...) cuando me refiero a colonial no me estoy refiriendo en el sentido peyorativo, me estoy refiriendo en términos históricos, y luego tienes ahí una franja del Caribe, que es una franja puramente indígena, la de una realidad multiétnica, que dice la Constitución en su artículo cinco, que tiene nuestra nación, o sea, todos estos factores junto con, antes la guerra fría, ahora la globalización, los posicionamientos del mundo bipolar, las contradicciones económicas, físicas, todos estos grandes problemas que tiene el mundo, imagínate tú, pasados luego a nuestra realidad local”.*

⁷⁸⁶ La tradición autoritaria de Nicaragua también dificulta la consolidación del constitucionalismo democrático. Así lo expresa Gabriel Álvarez: *“(...) a la vez la tradición caudillesca nicaragüense, la poca tradición democrática, la poca, más bien la precariedad de la institucionalidad democrática a partir de una guerra o de una dictadura militar, que terminó de existir hasta el 79, porque además la historia está llena de eso, de dictaduras, de golpes de Estado, de revoluciones, de contrarrevoluciones (...)”.*

tiempo, y nuestros países no están para curvas de aprendizaje, nuestros países están para que al día siguiente que comencemos la función comencés a hacer lo que tengas que hacer, ¿por qué?, porque estamos tanto tiempo atrás, que no podemos seguir demorando el progreso, las respuestas tienen que venir de inmediato”.

Pero también observamos un segundo eje discursivo que se contrapone a los argumentos en torno a la presencia de caudillos en la política nicaragüense, como un rasgo tradicional de su evolución histórica⁷⁸⁷. Así lo expresa el Magistrado del CSE René Herrera: “(...) *son liderazgos fuertes, no son caudillos (...), tienen rasgos caudillescos, pero no es la figura típica del caudillo, eso creo que pasó ya, lo fue el viejo Somoza, lo fue el viejo Emiliano Chamorro, estos son bastante más modernos, el manejo de las lealtades se hace un poquito más sofisticado que la del “caudillaje” más simple o tradicional, ¿no? (...)*”.

La diferencia entre el liderazgo de Ortega y Alemán con respecto a sus predecesores no excluye la presencia de un rasgo común, que convierte a los partidos que lideran en máquinas con una alta dependencia de su liderazgo fundacional (Alcántara, 2004): su continuidad en la dirección del FSLN y el PLC no puede cuestionarse sin la amenaza del conflicto intra-partidario a causa de su relevo por otros líderes. Como advierte, de nuevo, el Magistrado Herrera: “(...) *eso te hace que sea una olla de ebullición, (...) hay que esperar, Daniel Ortega, Arnoldo Alemán, están en una edad en la que están enteros, y que son hombres que han acumulado una fuerza que, difícilmente, van a renunciar a ella, por razones culturales, no quieren una reproducción de otro modo, y, entonces, van a estar ahí, y hay que tenerles paciencia, esperar que se agoten sus tiempos, es duro decirlo, pero están demasiado jóvenes (...) Alemán⁷⁸⁸ ha estado preso durante todo este tiempo y sigue gobernando su partido, es decir, Ortega no ganó la presidencia durante dos períodos, y siguió siendo líder, es muy difícil pedirles, muy difícil, “váyanse” (...)*”.

Este mismo argumento sirve al constitucionalista Gabriel Álvarez para explicar el liderazgo de base tradicional que tienen Ortega y Alemán en el FSLN y el PLC: “(...) *son hombres fuertes en el sentido más duro del término, más clásico, son líderes indiscutidos e indiscutibles de sus partidos, nadie osa hacerles frente, y al que se atreva, al que tenga la osadía de hacerlo, es prácticamente defenestrado políticamente, ha ocurrido con varios de ellos, algunos muy importantes en sus momentos respectivos, esencialmente, no lo pueden confrontar y menos aún cuando están en la presidencia⁷⁸⁹ (...)*”.

⁷⁸⁷ Haciendo un balance de la historia política nicaragüense, concluye la diputada del PLC M^a Dolores Alemán: “(...) *a nosotros nos dicen, es que ustedes tienen caudillo tras caudillo, pues, la verdad es que desde la época de nuestros antepasados, desde la época pre-colonial, teníamos a los caciques, que ejercían cierto poder, después vino la época de la colonia y teníamos desde el virreinato hasta la Capitanía General de Guatemala, que era la más cercana a la nuestra, donde mandaban los criollos, y después una vez que llega la independencia nos volvemos liberales y conservadores, en caudillos liberales y en caudillos conservadores, entonces, eso históricamente lo hemos venido cargando, pero han sido épocas en donde estos caudillos, o estos líderes, se han perpetuado en el poder (...)*”.

⁷⁸⁸ En relación al fuerte liderazgo de Arnoldo Alemán dentro del PLC señala el Magistrado Herrera en su discurso: “(...) *yo estuve en la famosa reunión del embajador y el sub-secretario de Estados Unidos el día de la toma de posesión de Don Enrique Bolaños me piden una reunión con Arnoldo, y los llevo, pues, cuando funcionarios norteamericanos, y Arnoldo allá a las oficinas mías en el partido, y le dicen que se aparte, y Alemán le dice que no, que él está como al mediodía, adonde no hay sombras, entonces, que un buen político se mantiene siempre al mediodía para no tener sombra, es muy difícil pedirle a alguien, ese es el odio que tienen ellos con él, que les dice: “no, yo no me voy”, es decir, lo mismo pasa con Ortega, llega el embajador americano y se lo dice, y él dice: “vamos a ver qué dice la gente”, es decir, es un contrasentido, si usted dice: “¿y si la gente dice que me quede?”, y ahí, ahí no le puso 350.000, 400.000, o 300.000 gentes el sábado, no puede ser todo el sector público, es decir, ¿qué le va a decir un opositor a Daniel dentro de su partido? (...)*”.

⁷⁸⁹ La contradicción entre el liderazgo político de base “caudillista” y el respeto democrático a la institucionalidad del Estado de Derecho es apuntada por el investigador Orlando López: “(...) *no es la base del*

Otro factor que explica el arraigo de los caudillos en el sistema político nicaragüense es la necesidad histórica de tener un liderazgo fuerte como manifestación cultural del imaginario colectivo, que no ha logrado interiorizar el proyecto moderno de ordenar la sociedad desde la racionalidad jurídica, abstracta y universal, basada en el imperio de la ley. Como indica el analista político Roger Guevara: “(...) aunque tengamos unos sentimientos liberales de corte revolucionario, desde la época de la revolución francesa o posteriores, pero, en realidad, hay la necesidad de un liderazgo fuerte, o un reconocimiento de autoridad de alguien, es decir, muy en el fondo, en las clases, sobre todo, dominantes, o las clases más o menos educadas, igualmente, hay un aprendizaje de este sistema de vacío de poder, y de necesidad de caudillos y de hombres fuertes en la gran base popular, entonces, obviamente, esto forma parte de esta mentalidad colectiva⁷⁹⁰ (...)”.

Este razonamiento es continuado por Orlando López al explicar los obstáculos culturales que aún pesan sobre la modernización de las instituciones políticas, como un substrato de valores heredados del pasado pre-colonial y colonial en los que prima la voluntad política del hombre fuerte sobre la aplicación universal del Derecho⁷⁹¹: “(...) es bien sumisa la cultura del nicaragüense, yo creo que algunos países latinoamericanos se sienten bien con el “hombre fuerte”, nosotros tenemos una palabra que viene de la lengua náhuatl, que es el “tayacán”, o sea es el que nos resuelve, porque otra de las cosas que también heredamos de la colonia es que el pensamiento racional europeo no permeó, nos quedamos con el sentido mágico, el santo patrono, la iglesia, el milagro, pero no el “si yo trabajo duro, si yo trabajo fuerte, si analizo, si yo critico, si yo hago cosas racionales puedo cambiar mi entorno”, no, estamos sujetos a la voluntad de Dios, “lo que Dios quiera” (...)”. Como afirma Álvarez Montalbán: “(...) hemos tratado las constituciones como un material mágico, en el sentido de que con sólo promulgarlas tendremos una vida republicana ejemplar” (1999: 51). La consolidación del régimen democrático está pendiente de la racionalización del mensaje político para evitar esta búsqueda de liderazgos

mérito, sino de la lealtad, no es la base de la capacidad, sino de la entrega libre al caudillo, entonces Arnoldo Alemán ha seguido en política como Daniel Ortega, porque tiene su gente que les sigue a ellos como a una banda, y caemos en el caciquismo, y caemos en el “alcaponismo”, como te decía”.

⁷⁹⁰ El origen histórico del caudillismo como un producto del viejo orden colonial, que es generalizable al conjunto de la América Hispana, tiene su origen en la autoridad que ejercían los prohombres locales en una administración tan extensa y difícil de controlar como la del imperio español, que ha dejado su legado cultural e institucional en los valores y prácticas de la sociedad nicaragüense de hoy. Así lo expresa Alfredo César en su discurso: “(...) es por la misma historia de nuestra cultura política, o sea, no sólo es Nicaragua, en toda América Latina, los caudillos vienen casualmente de la colonia, ¿por qué?, porque nadie podía controlar, imagínese qué control podía tener un Rey de España de lo que hacía un Capitán General en Perú, entonces, hay cosas en la vida que son, simplemente, no por voluntad, (...), no, no, es que estás a otro mundo, y en esos tiempos con las comunicaciones nulas estás a tres meses de mandar un mensaje, y todos los riesgos de navegar el Atlántico, entonces, de ahí provienen los caudillos, vienen de que un gobernador en una de nuestras provincias era un soberano absoluto, absoluto, dueño de vidas y de bienes, entonces, naturalmente, el poder es así, ¿no?, y eso fue lógico casi trescientos años de vida colonial, entonces, de donde acá que no hemos cumplido los siguientes doscientos años de vida independiente, ¿ciento y pico de años de vida independiente van a destronar trescientos años de tradición política de la colonia?, eso no es tan fácil, por eso es que vemos a duras penas en los últimos veinticinco o treinta años, que países latinoamericanos reencuentran los cauces democráticos, y logran instalar instituciones sólidas, que puedan enfrentarse, digamos, a los potenciales caudillos, (...) pero, repito, el caudillaje viene de la colonia, todos los países latinoamericanos han tenido caudillos, absolutamente todos, los mismos libertadores son los grandes caudillos, o sea, en la mayoría de los casos se quedaron en el cargo hasta que se murieron, afortunadamente, las expectativas de vida de esos tiempos era mucho más corta, entonces, uno podía aguantar a alguien, y tal vez se moría a los cuarenta y cinco años, ¿no?, pero todos fueron caudillos, absolutamente, ahora las expectativas de vida son muy altas, y todo el mundo está preocupado, que Daniel Ortega en una entrevista hace unos meses dijo que su madre había muerto de noventa y siete años, y que él tenía genes para vivir esa cantidad, estábamos todos afligidos, ¿no?, porque le faltan treinta años más de llegar ahí (...)”.

⁷⁹¹ En América Latina “(...) el ejercicio del poder continua viciado con prácticas del pasado, a pesar de haberse efectuado una remodelación profunda de los mecanismos de acceso al mismo” (Pérez Herrero, 2006: 1).

“redentores”: “quizá se llegue entonces a la conclusión más definitiva de que las soluciones no dependen de salvadores místicos y retrógrados, como lo intentó Alemán con su “Nicaragua levántate y anda”, como Bolaños con “Dios y el mejor gobierno de la historia”, y ahora Daniel Ortega con Dios nuevamente de servicio y “la unidad y la reconciliación” pasando por la tierra prometida” (Cuadra et al., 2006: 4).

En este contexto, el Derecho Público se convierte en una ficción normativa, una máscara formal intrascendente, que apenas logra ocultar la separación entre lo político y lo jurídico, entre las instituciones del Estado y la norma constitucional que regula su actuación. Como añade Orlando López: “(...) en esta cultura el derecho es una norma muy objetiva que no calza con los intereses personales, no, el derecho no va con la ambición de poder, el derecho me dice que todos somos iguales, y eso no me conviene, porque yo tengo que demostrar para ser líder, que tengo que prevalecer por encima de los demás, porque eso es lo que me da a mí la oportunidad de proyectarme, y salvar a los demás resolviendo sus necesidades⁷⁹² (...)”.

Según el tipo de dominación patrimonial descrito por Weber (1922), el poder de los caudillos es un tipo de autoridad doméstica: los recursos y procedimientos de actuación son indistintamente públicos y privados, como expresión de un dominio personal que incluye el control militar. Esta no es “sino la organización de un nuevo tipo de dominio, ante la crisis del Estado” (Escalante, 1989: 108). En este sentido, el caudillismo no sería tanto el producto de la sociedad colonial, como el resultado de la destrucción de las instituciones del Estado durante el proceso de independencia al dejar un vacío de poder que impulsó la rivalidad política entre los grupos dominantes (Lynch, 1997: 347).

En Nicaragua, las disputas por el control del gobierno se dieron entre las ciudades de Granada y León, de forma que la creación de un Estado central pasó a ser un artificio jurídico y administrativo sometido al poder de los grandes grupos terratenientes que defendían sus respectivos intereses locales (Walter, 2004: 27). Una situación que se prolongaría durante más de ciento cincuenta años en el país. Las dificultades de centralización de una economía nacional también impuso la fragmentación de los intereses oligárquicos en bandos locales que competían por el acceso a los limitados recursos del Estado (Walter, 2004: 27; Pérez-Baltodano, 2008: 34). Por otra parte, el arraigo histórico de los caudillos en las comunidades rurales, vinculados por fuertes lazos de amistad o parentesco, no era el mejor sustrato para la creación de una burocracia impersonal sujeta al cumplimiento de leyes universales. Inversamente, la red de favores comenzó a imponerse como garantía de las alianzas políticas, que eran meros arreglos personales y familiares entre las élites sobre las que se articulaba el control de base clientelar en torno a los grupos de campesinos y pequeños artesanos que conformaban las facciones de cada bando (Walter, 2004: 28)⁷⁹³.

⁷⁹² Esta percepción de la figura del “hombre fuerte” como un rasgo estructural de la cultura política nicaragüense también se encuentra en el discurso del sociólogo Manuel Ortega Hegg: “(...) hay una mentalidad tradicional machista, providencialista, es decir, una mentalidad, que es, digamos, la mentalidad típica tradicional (...)”.

⁷⁹³ Como señala el ex-Ministro Antonio Lacayo en relación a los factores que explican la polarización política en Nicaragua, y su expresión jurídica en constituciones de signo excluyente: “(...) todo esto de las reformas constitucionales hay que enmarcarlo dentro de un contexto amplio de nuestra cultura política, ¿verdad? (...) aquí hay un proceso de colonización que dura trescientos años, exactamente, (...) en que la autoridad del país, que tiene sus representantes, y que no se cuestiona, o si se cuestiona, pues, se somete uno a las consecuencias, y cuando nosotros nos convertimos en país independiente, tuvimos un poco la mala suerte de que teníamos dos ciudades importantes dentro de las muchas que constituían la Capitanía General de Guatemala, (...) Granada y León se disputaban el liderazgo nacional, y yo siento que ahí, al momento de la independencia, se da, pues, nuestro primer gran fracaso al no poder, realmente, operar como nación, (...) comenzamos a operar como ciudades Estado, Granada, por un lado, y León, por el otro, y comenzó la guerra, ¿verdad? (...), y ese síndrome de grupo de

El poder central se vio obligado a negociar políticamente con los líderes regionales o locales que defendían sus prerrogativas como auténticos privilegios personales. El Estado tenía una gran dependencia externa de los “señores territoriales” (Escalante, 1989: 108), y el acceso favorable a la distribución de los recursos públicos convertía a éstos últimos en una fuente de autoridad. Por tanto, los incentivos para la construcción de estructuras públicas modernas fueron muy escasos. La dispersión de los poderes locales y las dificultades de cohesión nacional tuvieron como resultado más previsible el conflicto civil armado. Otra variable que explica la tradición de los hombres fuertes en Nicaragua es precisamente la continuidad de la violencia, que basa la estabilidad necesaria para gobernar en la voluntad personal del líder⁷⁹⁴.

El “mal comienzo republicano” (Esgueva, 2000: 18) nos sitúa ante el primer presidente elegido constitucionalmente en Nicaragua, que sufrió un golpe de Estado a cargo de la misma Asamblea Constituyente. Este *impasse* originario lejos de ser un accidente aislado ha tenido una vigencia continuada en un país acostumbrado a producir constituciones como una respuesta al constante reacomodo del ordenamiento jurídico a los intereses de los grupos dominantes⁷⁹⁵. El análisis de la historia constitucional de Nicaragua muestra los intereses privilegiados del régimen político, así como los incentivos de los actores y su impacto sobre la construcción del Estado Nacional. La formación del Estado en Europa se adecuó a un proceso histórico que tuvo su origen en la defensa de la soberanía nacional (Pérez-Baltodano, 2008: 458). Ésta se convirtió en el referente legal que permitió integrar en un solo eje el conflicto entre los distintos grupos de poder para afianzar la creación de una entidad jurídica e institucional, que estuviera por encima del control ejercido por alguno de estos grupos dentro de los límites territoriales del Estado. En Nicaragua, el desarrollo de la fórmula estatal no se produjo sobre la base de una soberanía nacional efectiva (Pérez-Baltodano, 2008: 458-459). Por el contrario, las intervenciones extranjeras orientadas a promover la victoria de alguno de los bandos de las guerras civiles entre liberales y conservadores, que sucedieron a la dominación colonial, actuaron en perjuicio de la formación de un auténtico consenso de los intereses sociales.

La construcción del Estado-nación en Europa se produjo de *abajo* a *arriba*: primero surgió el sentimiento de pertenencia cultural a una nación, como medio de integración social de los ciudadanos que participaban de un mismo territorio, y después se creó el Estado como estructura jurídico-política. No habría sido posible realizar el mismo proceso a la inversa, mediante la imposición “*desde arriba*” de la fórmula estatal sustentada en la abstracción del derecho

ciudades Estado, en realidad, quedó muy metido en la cultura política del nicaragüense, (...) los conservadores se fueron agotando, los liberales optaron por una revolución armada, y asumieron el poder con Zelaya en 1893, entonces, Nicaragua deja de ser un poco Granada-León, pero pasa a ser conservadores-liberales, es decir, no dos ciudades Estado, pero sí dos grupos Estado, o dos tribus, que no se pueden ver en el terreno político (...), esa Nicaragua sigue dividida durante el somocismo, entre somocistas y anti-somocistas, a raíz de la revolución sigue dividida entre sandinistas y anti-sandinistas (...)”. Como sostiene Alejandro Serrano Caldera al referirse a Nicaragua como una *nación intermitente*: “(...) sólo se percibe la identidad de lo nicaragüense cuando está a punto de desaparecer, sólo se siente la existencia de la nación cuando está en riesgo de perderse. Fuera de esos momentos culminantes la conducta del nicaragüense ha sido de enfrentamiento y autodestrucción” (1997: 20). La *cursiva* es mía.

⁷⁹⁴ Como observa el constitucionalista Gabriel Álvarez: “¿los hombres fuertes?, porque como vivimos, a ver, si lo revisás para atrás, (...) la cantidad de guerras civiles que ha habido en Nicaragua no tiene comparación (...) siempre estuvimos en esa guerra constante, pueda ser que esto haya producido la idea de que es mejor el caudillo, el hombre fuerte, que la República o las leyes, porque el hombre fuerte produce estabilidad, entonces, es mejor pasar veinte años en paz, aunque después nos volvamos a matar, (...) por dos o tres años nos matemos, y vuelva otro hombre fuerte por otros veinte o treinta años”.

⁷⁹⁵ Las sociedades de América Latina pueden definirse como “tardo-modernas” o descentradas, ya que aún están construyéndose, de ahí las dificultades de agregación de las preferencias de los miembros de una comunidad que todavía se muestra incapaz de formar consensos y macroproyectos (Escalante, 1996; Valencia, 2006).

positivo, mientras la nación se diluía en vínculos contradictorios entre ciudadanos incapaces de una auténtica movilización política. La conciencia nacional, forjada en una historia y una cultura comunes entre los miembros de una sociedad, se convirtió en la base necesaria del diseño de las instituciones representativas de un poder público y centralizado⁷⁹⁶. Como observa el constitucionalista Reinaldo Balladares: “(...) *en Europa las naciones dan origen a los Estados, aquí fue al contrario, los Estados dieron origen a las naciones, porque que me diga alguien que en el año 1821 había un grupo de personas que se identificaba como la nación nicaragüense, y que pedían, consecuentemente, la independencia, pues mire, yo creo que no, y el concepto de “nación nicaragüense” (...) se ha ido forjando con el paso del tiempo, una vez que se delimitó la frontera (...)*”.

La capacidad de un régimen para ejercer el poder de manera efectiva depende de la obtención de algunos recursos materiales imprescindibles: la potencia fiscal, la organización administrativa y la fuerza militar para hacer del Estado una entidad institucional en el territorio nacional. Pero además en la construcción del Estado hay un tercer elemento: la legitimidad social de las instituciones públicas. Ésta se manifiesta en la capacidad que tiene el Estado para ejercer el monopolio de la violencia legítima gracias a la conformidad de la población, que obedece a las decisiones de un único centro de poder, convirtiendo el orden social en la representación institucional del bien común⁷⁹⁷ (Walter, 2004: 14). Entre las dificultades de creación del Estado en Nicaragua hay que destacar la persistencia de los rasgos estructurales del llamado “Estado Conquistador”, según la expresión de Pérez-Baltodano (2008: 32). La extraordinaria discrecionalidad que inspiró a los representantes del poder colonial, especialmente, en relación al reparto de bienes y la interpretación de las normas jurídicas, degeneró en la etapa post-colonial en regímenes “sultanistas⁷⁹⁸” más próximos a la personalización de la política y la arbitrariedad de su ejercicio (Weber, 1922; Morse, 1964), que al racionalismo jurídico del Estado moderno⁷⁹⁹ (Pérez-Baltodano, 2008: 32). El orden político en Nicaragua ha ido articulándose en torno a los caudillos que a lo largo de su historia han liderado un proyecto político, ocupando las instituciones del Estado por un plazo determinado de tiempo hasta que otro líder ha venido a desalojar del poder a su predecesor⁸⁰⁰. El Estado es una estructura de poder asentada sobre una correlación de fuerzas que tiene una duración temporal acotada. Como concluye Reinaldo Balladares: “(...) *algunos tienen una visión de Estado en el sentido moderno de la palabra, pero no son aquellos, lamentablemente, que pueden tomar las decisiones efectivas, que concreten*

⁷⁹⁶ “La nación como *Volkgeist* (espíritu de un pueblo), es decir, esta primera forma moderna de identidad colectiva en general, suministra, pues, el substrato cultural a la unidad de organización jurídica del Estado” (Habermas, 1997: 177).

⁷⁹⁷ Nicaragua es un caso tardío de formación del Estado por diversos factores, entre ellos: el predominio económico de la hacienda tradicional en un régimen de producción semi-autárquico, la emergencia de caudillos locales, y los episodios recurrentes de la intervención militar de fuerzas extranjeras (Walter, 2004: 16).

⁷⁹⁸ “En la sociología weberiana, el “sultanismo” constituye una de las expresiones del modelo de dominación patrimonialista. El patrimonialismo se fundamenta en valores tradicionales que otorgan a los gobernantes un alto grado de libertad para ejercer su poder” (Pérez-Baltodano, 2008: 583).

⁷⁹⁹ Las características del Estado-nación son: su elevada capacidad de regulación social, la integración de la población que habita el conjunto del territorio y la definición de sus fronteras espaciales, su soberanía externa como único centro de poder, y su dependencia legítima de los ciudadanos a través de la rendición de cuentas (Pérez-Baltodano, 2008: 33). Por el contrario, el modelo de “Estado Conquistador” viene marcado por una baja capacidad de regulación social, que dificulta la integración jurídica de ámbito nacional frente a la elevada fragmentación territorial en grupos de poder dispersos, que pugnan por defender sus intereses “a espaldas de la sociedad y por encima de la ley” (Pérez-Baltodano, 2008: 772).

⁸⁰⁰ Además de las variables culturales, antropológicas o históricas, que explican la presencia de fuertes liderazgos políticos en Nicaragua, aparecen también los factores relativos al diseño formal del poder presidencial que limita el mandato a períodos bien acotados para evitar los riesgos institucionales del autoritarismo. Como apunta Orlando López: “*el concepto aristotélico (...) de los poderes que se degeneran calza en Nicaragua, porque el poder se degenera junto con los que ya están arriba (...)*”.

esa visión de Estado, porque, al final de todo, ellos también tienen que mantener el estatus quo, y, consecuentemente, son, por definición, conservadores, ¿me explico? (...) el tema de la realización del bien común en toda Nicaragua, de la nación nicaragüense, queda en manos de las élites políticas de este país⁸⁰¹ (...)”.

La traducción jurídica de este modelo cultural de liderazgo se expresa en una Constitución hecha “a la medida” de los intereses de las élites, que, desde los poderes del Estado, diseñan las normas constitucionales sin una visión estratégica de largo plazo. Como añade el investigador Roberto Cajina: “(...) *la clase política en Nicaragua tiene lo que yo le llamo la “visión de gallina”, no por miedo, no, sino, si tú a una gallina le pones cinco granos de maíz se los come, si le pones treinta se los come, la gallina no está pensando que la vez pasada le pusiste cinco, y luego le pusiste treinta, pues, no va a saber ni cuanto le vas a poner mañana, ni cuanto le vas a poner pasado, entonces, ella no va a pensar: “me voy a comer cinco como el día anterior y me van a quedar veinticinco, y así puedo tener cinco días más garantizados”, no hay visión estratégica⁸⁰², no hay visión de futuro en los políticos nicaragüenses, (...) y es algo totalmente natural, porque no ha habido una clase política seria, capaz, formada, (...) es decir, es una clase política sin la responsabilidad por el Estado, (...) sin responsabilidad con la sociedad, y más está en la responsabilidad con el liderazgo del segmento político al que pertenezcan, con el líder, con el caudillo, que es otro de los elementos que ha caracterizado la historia constitucional de Nicaragua (...)*”.

De ahí que, paradójicamente, en el discurso cualitativo encontremos un doble eje argumental sobre la percepción del tiempo: por un lado, existe una noción del presente como el tiempo real al que se someten las élites políticas en su acción de gobierno, sin definir una estrategia de país construida sobre la base de un consenso nacional; y, por otro, existe una visión del tiempo histórico como un precedente adverso que hace inevitable el presente y condena el futuro a la imposibilidad de hacer una prospectiva racional, viviendo en un permanente estado de incertidumbre, que refuerza aún más la tendencia cortoplacista de los actores del sistema político⁸⁰³.

⁸⁰¹ Con esta misma percepción sobre la debilidad institucional del Estado en Nicaragua se expresa el Magistrado de la Corte Suprema Sergio Cuarezma: “(...) *puedes ver que el Estado sigue siendo el mismo Estado, un Estado que no tiene solidez, que no es un Estado robusto (...)*”. La recompensa del sector público es obtenida y distribuida entre sus afiliados por el partido ganador: “la disfunción básica de la Administración Pública puede estar en el llamado “sistema del botín” (*spoil system*)” (Cuarezma, 2008: 44-45).

⁸⁰² Esta referencia al déficit estructural de las élites políticas nicaragüenses para diseñar un marco constitucional estable, que sea el referente jurídico de un proyecto nacional a largo plazo, está contenida en el discurso del investigador del PNUD Carlos Arroyo: “(...) *la Constitución de Nicaragua ha sido una de las constituciones más reformadas, ¿no?, a través de la historia, entonces, en ese sentido, diríamos, ha habido una incapacidad de la clase política de pensar las reformas constitucionales con una visión estratégica, con una visión de país, ¿no?, como te decía, orientada a construir institucionalidad, muy por el contrario, las reformas constitucionales tienden a minar la institucionalidad en tanto, diríamos, llevan a que las distintas instituciones del Estado operen bajo una lógica clientelista, ¿no?, es decir, una lógica que responde, precisamente, a los intereses particulares de aquellos actores que se empeñan en modificar la Constitución para beneficio propio, ¿no?, entonces, en ese sentido, pues, sí ha sido, diríamos, casi una debilidad estructural, ¿no?, del país*”.

⁸⁰³ Este proceso tiene su reflejo en la evolución reciente del sistema constitucional en Nicaragua, como advierte José Antonio Alvarado del PLC: “(...) *las reformas en sí se han dado con una visión eminentemente coyuntural, no con una visión de largo plazo, yo creo que ese es uno de los grandes temas de debate, que todavía no se han iniciado en nuestro país, como es el hecho de que nosotros nos hemos dedicado a construir historia, y nos hemos olvidado de construir futuro, y seguimos construyendo la historia, pero construyendo la historia no sólo en el sentido de hacer nosotros la historia, sino, lo más grave, de que cada quien inventa la historia a su modo, cada quien la cuenta como cree, y se ha ido perdiendo el concepto de una historia nacional, y, entonces, la historia tiene el encaje coyuntural y la visión del momento, entonces, eso ha construido una limitante enorme en salir de la historia, en poder dejar el pasado, entonces, se vuelve a renovar el pasado, y se vuelven a hacer las mismas cosas, y*

El proceso de consolidación de un régimen pluralista se ve dificultado por la exigencia adicional de construir el Estado, y diseñar estructuras administrativas en los distintos poderes públicos, restringiendo la eficacia de las decisiones adoptadas en los órganos democráticos (Morlino, 1986: 57). El Estado de Derecho (*rule of law*) se fundamenta en una “despersonalización del poder” (Pérez-Baltodano, 2008: 33), como expresión del sometimiento de la voluntad política al cauce impuesto por la norma jurídica. La articulación de la sociedad sobre un conjunto de normas abstractas permite entender la comunidad nacional “como una estructura común de derechos y obligaciones ciudadanas” (Pérez-Baltodano, 2008: 33). Los continuos cambios a la Constitución están asociados al problema de la formación del Estado en Nicaragua, en un contexto de enormes dificultades de consolidación de una unidad social y territorial homogéneas, que desde sus orígenes históricos ha tenido un marcado carácter bipolar. Como señala Antonio Lacayo en una cita textual: “(...) *aquí el concepto de Constitución no existe, porque no hemos llegado a ser nación, no hemos alcanzado ese estado (...)*”. Su discurso aborda la cuestión de cómo es posible hacer una Constitución que sirva de paraguas jurídico a la acción de gobierno de unos y otros, sin que los cambios en la sucesión del poder conlleven también una reforma del texto constitucional. Como añade en un fragmento de entrevista: “(...) *tenemos casi ciento noventa años de ser nación independiente, y no hemos dejado de ser ciudades Estado, no hemos dejado de ser dos tribus, y, entonces, el concepto de Constitución, que es la ley superior que nos va a regir a todos, ¿quiénes somos todos?, aquí habemos dos todos, entonces, lo que ha sucedido es que a lo largo de distintas etapas de la historia nuestra cada grupo que gobierna, o que llega al poder por la vía que sea, normalmente, la vía armada, arma su Constitución, diseñada para sus intereses, y, normalmente, también, en contra de los intereses del otro (...), viene una revolución o una invasión extranjera o una contrarrevolución o un golpe de Estado, bueno, el nuevo líder hace su Constitución*⁸⁰⁴ (...)”.

El orden constitucional se convierte en el instrumento de la lucha contra el adversario político, y está tan contaminado de las estrategias de las élites para afianzar sus intereses en los juegos de poder⁸⁰⁵, que pierde su función jurídica de regular el funcionamiento institucional de los órganos de gobierno. Como indica el Magistrado Sergio Cuarezma: “(...) *las instituciones y las leyes, lamentablemente, se han utilizado para perseguir al adversario político en toda la vida institucional del país, lo que está sucediendo ahora es lo que ha sucedido a lo largo y ancho de ciento ochenta años de nuestra historia, no es nada nuevo para el país, esto exige al país ver hacia atrás para poder ver su presente y su futuro, sin embargo, nos resistimos a hacer ese ejercicio intelectual (...)*”.

a desempolvar hasta las tristezas y los dolores, las heridas abiertas que ha tenido el país (...)”. Este mismo argumento sirve al ex-presidente Bolaños para explicar el mal endémico de la tradición “caudillista” sobre la definitiva modernización política y jurídica del sistema nicaragüense: “(...) *así que lo que hemos tenido es avances y retrocesos, pero los retrocesos que hemos tenido son de lo más dañinos, porque, precisamente, es lo que hemos sufrido mucho en el país, el caudillismo, y hacemos reformas para que le calcen al caudillo*”.

⁸⁰⁴ Y para ello toma el caso de las reformas constitucionales experimentadas bajo el régimen somocista, como observa Antonio Lacayo: “(...) *el somocismo para muy atrás en la historia cambió las constituciones cuantas veces quiso, porque si el mandatario se quería reelegir, pues, y la Constitución decía que no, pues, la cambiaba, y cuando él no estaba en el poder, que de vez en cuando le dieron el poder a algunos presidentes ahí por un corto tiempo para no hacer tan aburrido aquello, entonces, le acortaban el periodo, pero si ya luego regresaba Somoza, pues, ya se lo ponía más largo el periodo presidencial, son trajes hechos a la medida, ¿no?*”.

⁸⁰⁵ La eliminación de los “caudillos” partidarios, como herencia de la sociedad tradicional nicaragüense, es una consecuencia directa de su desarrollo político y económico. Como apunta Alfredo César en el contexto general de América Latina: “(...) *los países que han logrado imponérselo a los caudillos son los que ya están llegando a graduarse como democracias estables, y, obviamente, el desarrollo socioeconómico va de la mano, eso no es ninguna casualidad, van de la mano, esos mismos países que tienen esa estabilidad ya institucional son los países que tienen mayor ingreso per cápita, son los países que tienen menos pobreza y que están creciendo*”.

Hay una defensa del conocimiento de la historia para no repetir los mismos errores del pasado, aprender de las convulsiones de la memoria colectiva, con objeto de no caer en los puntos muertos a los que han conducido las experiencias de exclusión política que explican los ciclos repetidos de violencia en el país centroamericano⁸⁰⁶. El discurso tiene también una connotación desesperanzadora, como si la sociedad nicaragüense estuviese condenada de antemano al fracaso de la convivencia democrática. La creación de un régimen de competencia pluralista es una cuestión más que nada formal, teniendo en cuenta las dificultades a la hora de desprenderse de la raíz “anti-democrática”, que deteriora el proceso político a pesar del cauce institucional creado a inicios de los 90. Como concluye Orlando López: “(...) *si vamos más allá de la fachada “institucionalidad”, y vemos lo que hay dentro, tiene el mismo sabor que las cañerías que están derruidas, y que son viejas, o sea es como pintar por fuera, pero por dentro están tan podridas, que el agua aunque pase por una cañería que se vea bien siempre va a ser agua sucia, agua podrida, entonces, (...) lo constitucional y el Estado de Derecho son términos que fueron aceptados para nosotros acoplarnos a la modernidad, pero en el sentido más ligero, más leve, por encima, pero nunca de raíz, porque creo que el verdadero trasfondo, el verdadero interés que debería prevalecer para que nuestra sociedad sea democrática es que haya voluntad política, virtud política y que haya también conductas políticas acordes con esos valores*”.

Esta percepción es matizada por la investigadora Elvira Cuadra que advierte la diferencia entre los valores “autoritarios” de las élites políticas y los valores “democráticos” de la sociedad civil, que ha aprendido el significado del sufragio universal, como instrumento para hacer valer sus decisiones en el escenario de la vida pública nicaragüense⁸⁰⁷. De ahí la insistencia en el rol de la sociedad civil, como actor depositario de la voluntad de defender las conquistas de la transición democrática de los 90, aún con el reciente deterioro sufrido por la actuación de las élites: “(...) *la gente ha tenido un proceso en el cual ha venido asumiendo, apropiándose de una serie de valores democráticos, que lo hacen distanciarse de los políticos (...), en las élites*⁸⁰⁸ *todavía prevalecen prácticas e ideas autoritarias sobre la política, pues, en general, ¿verdad?, y eso es una diferencia grande también*⁸⁰⁹”.

⁸⁰⁶ Como afirma el ex-presidente Bolaños: “(...) *lo que yo digo es que necesitamos vencerlas, no las puedo vencer si no las conozco, yo no digo que voy a manejar el carro viendo el espejo retrovisor, yo voy a manejar mirando hacia delante, pero, de repente, dar una miradita para atrás para orientarme de dónde vengo, él que no sabe hacia dónde quiere ir, no llega a ninguna parte, cualquier camino que tome es bueno o es malo, pues, no sabe adónde va, el que quiere y sabe adónde quiere ir, hay caminos buenos y caminos malos, pero hay que distinguir el bueno y el malo, y de repente dar una miradita al retrovisor para ver que no me vaya a chocar allá, a colisionar con otras cosas que ya el pasado me lo está contando, lo que viene atrás, por eso es una miradita nada más, que vale la pena tenerla en cuenta para saber qué errores he cometido, enmendarme y tomar este camino*”. Este mismo argumento sobre la pauta nicaragüense de la repetición de los ciclos históricos, que conduce a la percepción social de estar siempre detenido en el mismo punto de desarrollo institucional, lo expresa Alejandro Serrano Caldera: “*esto es un “dejà vu”, ya nosotros hemos visto, esto es como la bicicleta estacionaria, esa que sirve para hacer ejercicio, que no para de dar vueltas, pero no camina, y la rueda vuelve, y lo que ya pasó regresa, eso es un poco lo que está ocurriendo ahora (...)*”.

⁸⁰⁷ Así lo expresa Elvira Cuadra del siguiente modo: “(...) *yo sostengo la tesis de que aquí hay dos culturas políticas, una cultura política tradicional y autoritaria, que prevalece sobre todo en las élites económicas y políticas, y una cultura política más democrática, que se ha estado extendiendo entre la ciudadanía, entre la población, por eso es que cuando vos ves las encuestas de opinión, vos ves la enorme falta de confianza y la poca legitimidad de las instituciones y de los actores políticos con respecto a la ciudadanía (...)*”.

⁸⁰⁸ Estos mismos argumentos sobre los valores “anti-democráticos” de las élites nicaragüenses se articulan en el discurso de Dora María Téllez de MRS: “(...) *gran esfuerzo ha hecho la sociedad civil, pero en la élite política, la cultura política democrática es, francamente, reducida, te digo yo, porque se supone que he sido de la élite política de este desgraciado país, que es una cultura política reducida, la cultura política democrática, no es, pues, nadie cree demasiado en eso, creen cuando están abajo, pero no cuando están arriba (...)*”.

⁸⁰⁹ El discurso cualitativo define también la alternancia pacífica en el poder entre los grupos de diferente signo ideológico, como el factor que explica la transición hacia la modernidad democrática, consolidando un rasgo de plena madurez institucional, como indica Alfredo César: “(...) *¿qué implica graduarse?, poder pasar de un régimen*

Las reformas constitucionales desde 1990 no se han traducido en una democratización real de los poderes públicos. El factor que explica este fracaso de los cambios a la Constitución es la cultura política que inspira las prácticas de los actores dentro del sistema político nicaragüense. Como se ha observado, las reformas del 95 no consiguieron eliminar, a pesar del diseño de un sistema institucional de pesos y contrapesos, la emergencia de fuertes líderes que antes encontraban su escenario natural en el modelo presidencialista. Como señala el diputado del PLC José Pallais: “(...) en América Latina ha habido un presidencialismo muy fuerte que permite prácticas caudillescas, concentración de poder, facilita, pues, el abuso, la perversión del poder, entonces, tratando de trasladar mayores competencias al Poder Legislativo, inspirándose en algunas figuras que son propias del régimen parlamentario (...) entonces, la cura de los males, se quejan de lograr desarrollar una mejor democracia, una mayor institucionalidad, no está así, no sale la respuesta en un cambio de sistema, sino que tiene que ver, pues, con cuestiones más integrales de cultura política⁸¹⁰ (...)”.

En este marco de análisis hay que entender el objetivo de la reelección presidencial que está hoy en el centro del debate constitucional nicaragüense: la continuidad en el poder no sólo se plantea como una prolongación institucional del mandato del presidente, sino como la persistencia del candidato presidencial en su posición de líder dentro de la estructura partidaria que le sirve de soporte a su acción política. Como expresa el investigador Roberto Cajina en relación al último intento de Daniel Ortega de abrir la vía constitucional a su reelección en los comicios generales de 2011: “(...) buscó la reelección, es decir, establecer una suerte de continuismo, de caudillismo, es decir, de liderazgo eterno dentro de los partidos (...)”⁸¹¹.

La solución a la degradación institucional de la democracia en Nicaragua pasa necesariamente por la democratización real de los partidos políticos y la calidad de su liderazgo⁸¹², cuyas bases están asociadas al reparto clientelar de los recursos públicos. De ahí la importancia de acceder al poder para controlar las instituciones del Estado y permanecer anclado en las estructuras administrativas como instrumento de supervivencia política y económica. Así lo indica el periodista Roger Guevara: “(...) yo creo que la transición nicaragüense va todavía muy lenta, que hace falta una dosis de nuevos liderazgos (...), u otro tipo de condicionalidades a nivel educativo que se le den a los gobiernos de turno para ir preparando el relevo generacional de la dirección de los partidos, es decir, tiene que haber democracia a partir de los partidos para que sea la militancia de los partidos, conocedora de los mecanismos democráticos, quien los use una vez para el control del Estado, mientras no se dé eso va a seguir existiendo el concepto tradicional del gamonal, del cacique, del virrey o el gobernador o lo que sea como

de derecha o de centro-derecha a izquierda o de centro-izquierda sin que las instituciones fundamentales sufran, y que continúe la vida institucional democrática del país sin sobresaltos, eso es graduarse (...)”.

⁸¹⁰ El problema de la consolidación de la democracia en Nicaragua no está en el perfeccionamiento jurídico de las instituciones, sino en el cambio sustancial de los valores culturales que obstaculizan la construcción de un régimen democrático no sólo en el terreno formal, sino también desde la perspectiva de la práctica institucional. Como advierte Antonio Lacayo en su discurso: “(...) no es la ley, y nosotros siempre andamos buscando, no sé si es un mal latinoamericano, vamos a cambiar las leyes, vamos a cambiar la Constitución, pero si la hemos cambiado todas las veces que hemos querido, y no cambia nada, entonces, no es ahí la solución, no es por ahí, y tenemos que cambiar, digamos, las personas que encarnen un pensamiento nuevo, que luego lo traduzcan a una cultura política nueva (...)”

⁸¹¹ En relación a las dificultades de renovación del liderazgo partidario dentro del PLC advierte Alejandro Serrano Caldera: “sí, es muy difícil, y, en el otro lado, tenés otros líderes caudillescos, Alemán, que tampoco deja paso”.

⁸¹² La ingeniería constitucional no es suficiente para consolidar las instituciones democráticas, también hay que contar con el afianzamiento del sistema de partidos y la calidad de los liderazgos políticos (Zovatto, 2008: 55).

*dueño del poder, como propietario del Estado, y como facultad para heredar, negociar, regalar, y distribuir a su arbitrio y antojo*⁸¹³”.

6.1.2. EL MODELO PATRIMONIAL DEL ESTADO NICARAGÜENSE:

La concepción patrimonial de lo público tiene su origen en la necesidad económica que tiene la élite política de “vivir” del Estado no sólo por ser la principal fuente de empleo, sino también por favorecer el acceso a ventajas preferenciales en el sector privado⁸¹⁴. En un país con las dificultades económicas de Nicaragua, los partidos políticos son un recurso de ocupación habitual para sus militantes activos, de forma que el acceso al poder presidencial lleva implícito el control sobre la mayor parte de los cargos públicos disponibles en la Administración del Estado. El Pacto Ortega-Alemán de 2000 permitió ampliar la oferta de puestos vacantes al partido de la oposición, mediante la negociación de los nombramientos en la Asamblea Nacional. Como argumenta Borrachina: “(...) el poder de las instituciones va más allá del mero control político (...). En una sociedad donde la presidencia arrastra la mayoría de cargos disponibles no es de despreciar que se abran espacios de poder como los citados para los partidos que no dominan el Ejecutivo” (2009: 45). En este sentido, añade Roger Guevara: “(...) *esa clase política no tiene una idea clara de su rol, de su temporalidad, y sobre todo de la naturaleza del Estado, el Estado como ente político es para ellos un ente patrimonial, y no un lugar de servicio, por lo tanto, (...) se supone que al ser dueños de partidos, y al ser dueños de voluntades, cuando se ganan las elecciones son dueños del poder, dueños del Estado, y dueños de los bienes del Estado, y cuando se tiene la convicción de que se es dueño se siente con la facultad de heredar, de traspasar, de vender, de negociar, de regalar (...)*”.

El concepto de régimen patrimonial descrito por Weber (1922) fue reintroducido por Linz (1975) y más tarde por Linz y Stepan (1996) al estudiar los procesos de transición y consolidación de las democracias latinoamericanas. En un trabajo posterior Linz y Chelabi (1998) reelaboraron su definición para referirse a los regímenes políticos caracterizados por el fuerte personalismo en el ejercicio del poder, la fusión de los intereses públicos y privados, y la creación de marcos constitucionales adecuados a los objetivos de las élites gobernantes. La evolución de la democracia nicaragüense desde 1990 muestra como la dependencia clientelar de la satisfacción de las necesidades básicas, y el cuadro de valores culturales que consolida la irregularidad de estas prácticas en la gestión pública, constituyen el verdadero problema para la modernización de las instituciones políticas. Así concluye Manuel Ortega Hegg: “(...) *yo pienso que lo más importante para el futuro del país no está tanto en las reformas de la ley, sino en dos*

⁸¹³ Como afirma Serrano Caldera: “el Derecho se ha convertido en legalizador artificioso del poder y las ambiciones personales, el Estado en el tinglado de instituciones al servicio de intereses particulares y de grupos, y los partidos políticos en mecanismos a la orden de voluntades individuales” (2008: 375).

⁸¹⁴ Y afirma el ex-alcalde sandinista Dionisio Marengo en relación a los factores del clientelismo político: “*es que el Estado es la fuente de trabajo, tú agarrás a cualquiera de esos diputados que están ahí, pero cuando digo a cualquiera es cualquiera, y lo sacás de ahí, y al día siguiente no tiene qué comer, no tienen a nadie, no tienen dinero, no tienen negocios, puede haber algunas excepciones, entonces, se apegan al empleo público como una necesidad (...) esa Alcaldía es desde un muerto, un casamiento, unos quince años, una lámina de zinc para el techo, entonces, es todo, es como que si somos el padrino de la ciudad, entonces, si vos tenés un poquito de realidad para regalarle cualquier cosita a alguien, por lo menos, sonreírle, abrazarle, dice, qué bueno, qué gran alcalde, y ¿qué hice? cuatro cosas, no puedes hacer mucho porque no hay dinero, el presupuesto es ínfimo, entonces, nada más que con tratar de que te toquen, de que te hablen, de que sientan la cercanía con vos, pero si yo me pongo a decir, no, la teoría de la descentralización municipal, la participación de los ciudadanos, ¿qué participación de los ciudadanos voy a tener si son 1500 millones de pesos entre un millón de habitantes son 1000 dólares entre doce, 100 dólares, no pasa de 100 dólares por persona o menos?, eso es todo lo que yo tenía para reparar toda la ciudad, recoger toda la basura, construir calles, etc.*”.

elementos claves: el uno, es buscar cómo este país logre construir un mínimo de desarrollo, que garantice que la gente no tenga que depender de dádivas, ni de clientelismo, ni de perversión de su conciencia, a cambio de un voto o de la fidelidad a un partido, ¿no?, yo creo que eso le daría una enorme libertad al ciudadano para ejercer su voto libremente, esa libertad no la tiene hoy casi el 80% de los nicaragüenses, y ese es el caldo de cultivo de todo este tipo de situaciones que estamos viendo y el clientelismo que tenemos, por lo tanto, ese es el cambio fundamental⁸¹⁵ (...)”.

Según la hipótesis de H. Laski (1935) el Estado se construye sobre la defensa de los intereses de un grupo social dominante que articula la reproducción del orden social y político existente. Los grupos políticos y socioeconómicos compiten entre sí para garantizarse el control particular del poder soberano concentrado en las instituciones del Estado. Una percepción común a la argumentación de G. O'Donnell (1994), que observa como la estructura de clases de una sociedad tiene su expresión diferenciada en el mejor posicionamiento estructural de unos grupos sobre otros, que al final tienen mejor acceso a los recursos de poder estatales⁸¹⁶. Por tanto, el objetivo último de la actividad política es hacerse con el control del Estado, y cualquier análisis sobre el proceso histórico de formación y consolidación de las instituciones públicas necesariamente debe identificar a los actores que participan en la lucha por apoderarse de ellas, cuyos intereses y demandas tienen un reflejo en las decisiones políticas (Walter, 2004: 13). La conceptualización más reciente del modelo de “partido cártel”, ideado por Katz y Mair (1992, 1995) centra la atención en este mismo aspecto desde la perspectiva de la competencia electoral dentro del sistema de partidos: la interpenetración de las instituciones partidarias en los órganos del Estado, utilizando los recursos públicos y el acceso preferente a los canales de difusión para garantizar su continuidad, convirtiéndose así en agencias semi-estatales.

En este contexto, los partidos con fuerte presencia en las estructuras del Estado tienden a obstaculizar la integración de nuevas formaciones políticas, introduciendo límites jurídicos a la participación electoral, y contribuyendo a consolidar el “cártel” que han formado los partidos dominantes en la arena estatal. Aunque en Nicaragua esta modalidad viene de lejos si revisamos históricamente la función de los partidos en el régimen somocista (1936-1979) o en el modelo de partido-Estado durante el régimen revolucionario (1979-1989): en ambos casos (si bien con notables diferencias que no analizamos aquí) los partidos dominantes coparon el Estado como medio de supervivencia política e institucional. Desde 2000 tiene lugar en la democracia nicaragüense la dura competencia por los puestos de representación entre los partidos mayoritarios y los partidos minoritarios, que no tienen presencia institucional ni política dentro de los poderes públicos, según la percepción del Magistrado del CSE René Herrera: “(...) *aquí hay un problema de resentimiento muy fuerte entre la clase política, (...) el tamaño, llamémoslo vulgarmente, del pastel del poder, es un pastel demasiado pequeño para demasiados héroes, para demasiados triunfadores, y la masa de aspirantes es demasiado grande para la capacidad*

⁸¹⁵ El empleo en la Administración Pública es un instrumento clave de la lucha por el poder, como advierte de nuevo Roger Guevara: “(...) *aunque se diga que hay un gobierno de unidad y reconciliación, ustedes les pueden preguntar a ellos cuáles funcionarios del Ejecutivo no pertenecen al partido, ¿dónde está la unidad y la reconciliación?, esto como gobierno de minoría debió de haber formado un Ejecutivo mixto, combinado, ¿dónde está?, sólo en la música y el folclore y en las flores y en las manifestaciones, en realidad, usted pregunta, dígame qué persona que no es del partido tenga una cartera de gobierno, qué persona en servicio exterior, que no sea del partido, está ahí, o qué persona en salud, o en educación, o en cualquiera de las otras dependencias donde ellos se preocupan de mantener como agencia de empleo a todas sus fuerzas partidarias de manera prebendaria en la estructura del Estado y de excluir a aquellos que no lo sean*”.

⁸¹⁶ La concepción del orden político como la simple obediencia a las leyes es irrelevante en Nicaragua. No sólo por la falta de unidad territorial y la débil estructura institucional del Estado, sino por la inexistencia de un orden socioeconómico que fundamente las bases de un auténtico consenso nacional (Saldomando, 1992: 29-30).

de absorción que tiene el sistema⁸¹⁷, entonces, lo que tenemos es un lago grandote de resentidos, de los que no se quedaron, de los que no llegaron, y que ha sido el caldo de cultivo para un campaña en contra de los liderazgos, ¿verdad? (...)”.

La existencia de un Poder Judicial independiente permitiría su actuación como árbitro imparcial⁸¹⁸, garantizando la efectividad en la aplicación de la norma jurídica, y obligando a los actores del juego político a respetar la Constitución y las leyes. En este ámbito, el jurista Manuel Aráuz concluye con un balance pesimista sobre el control partidario de las instituciones, como rasgo estructural del sistema político nicaragüense: “(...) una democracia frágil, controlada y administrada por instituciones, igualmente, frágiles. Me parece a mí que eso es lo que hay (...) luego de un período de avances lentos, pero avances al final, hemos tenido períodos largos de retrocesos, la democracia en Nicaragua yo creo que no ha logrado madurar, es que más bien yo creo que seguimos en una larga transición (...)”.

6.1.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1987 Y SUS REFORMAS:

¿Cuáles son los principales rasgos del proceso constitucional nicaragüense según los ejes interpretativos del discurso? En primer lugar, los entrevistados reconocen la periodicidad y el carácter coyuntural de las reformas a la Constitución desde 1990⁸¹⁹. Así lo expresa el investigador Roberto Cajina: “(...) la historia constitucional de Nicaragua, por lo que te he dicho, ha sido muy agitada, vista siempre desde una perspectiva táctica, de corto plazo, es decir, esa sería otra de sus características, es cortoplacista⁸²⁰ (...)”.

Además de la coyunturalidad de los cambios a la Ley Fundamental⁸²¹ aparece en el discurso un segundo elemento propio del constitucionalismo nicaragüense: su ajuste a los intereses políticos de los actores que protagonizan el proceso de reforma. Las reformas a la Constitución se han hecho con una orientación utilitaria marcada por el incentivo de los actores en torno a su beneficio particular. El diseño de las instituciones comporta una elección estratégica entre diferentes opciones, que sostienen las preferencias desiguales de cada fuerza política en función

⁸¹⁷ Así, concluye el Magistrado Herrera en su discurso sobre la competencia por los nombramientos públicos en la sociedad nicaragüense: “(...) ¿dónde se va a dar la pelea?, ahí arriba (...) no, yo quiero que cambien al Magistrado de la Corte Suprema, que le cambien, que nombren a mi tío en la Corte, esa es la discusión, y ese es el país que va a seguir así cien, doscientos, trescientos años, esto no es productivo (...)”.

⁸¹⁸ Esta misma línea de argumentación es sostenida por el diputado del grupo “Vamos con Eduardo” Adolfo Martínez Cole: “(...) aquí vas ante la justicia y vas con el temor, y lo primero que te preguntas es: ¿y ese juez que me va a juzgar de qué partido es? Mira que cosa más lastimosa, ¿verdad?, para una persona que aspira y añora, realmente, vivir dentro de un sistema democrático, ¿no?, entonces, eso es lo que se está dando en Nicaragua, y ese es el impedimento y la lucha que tenemos para que no haya reformas constitucionales (...)”.

⁸¹⁹ La referencia a la “coyunturalidad” de los cambios constitucionales recientes es destacada por Carlos Arroyo del PNUD: “(...) son reformas constitucionales que además de estar pensadas para beneficiar intereses muy particulares, también son reformas constitucionales bastante coyunturales, que, de una u otra forma, hacen que al pasar de los años, ¿verdad?, pierdan validez, pierdan lógica, y, entonces, genere un círculo vicioso, ¿no?, de comenzar a explorar nuevas reformas (...)”.

⁸²⁰ Esta observación es también referida por Manuel Aráuz: “(...) el constitucionalismo nicaragüense no ha sido un constitucionalismo estático en el sentido de que la Constitución esta ahí y es una norma inamovible, parece que en Nicaragua, en el devenir histórico siempre se ha considerado a la Constitución como un conjunto de reglas que de acuerdo a la coyuntura, y cuando se da, digamos, el clima propicio, se puede cambiar, es decir, que en el ámbito de las reformas ha sido más bien dinámica (...)”.

⁸²¹ En este punto, destaca Manuel Aráuz: “(...) las instituciones responden a intereses políticos, y responden a intereses políticos de carácter coyuntural, igualmente, pueden resolver de una manera hoy y de una manera distinta mañana, aunque se contradiga no les importa, porque a ellos les importa más la coherencia política que la coherencia institucional o administrativa”.

de sus intereses. Por ello no es extraño que su principal motivación no sea tanto la de incrementar la eficiencia social, como la de garantizar su mayor probabilidad de acceder a los cargos públicos y maximizar su influencia sobre las decisiones políticas (Zovatto, 2008: 47-48). Como destaca el investigador Carlos Arroyo: “(...) creo que la historia nos demuestra que, en términos generales, los procesos de reformas constitucionales que se han dado a través de la historia en Nicaragua siempre han estado caracterizados por ser procesos de reforma orientados a beneficiar a aquellos sectores políticos que los promueven⁸²² (...)”.

La dimensión prescriptiva de la reforma constitucional incluye tres objetivos básicos: 1) el aumento de la estabilidad y eficacia del régimen político a través del reequilibrio del nexo institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y la introducción de mecanismos que garanticen la cooperación y el control en la toma de decisiones políticas; 2) la mejora del rendimiento funcional de los sistemas presidenciales; 3) y el perfeccionamiento del balance entre los criterios de representación y gobernabilidad (Zovatto, 2008: 49-50). La continuidad del cambio constitucional como estrategia para la solución de los problemas de la vida pública nicaragüense se diluye ante el resultado evidente de que los déficits de la transición democrática no han desaparecido con sólo modificar la Carta Magna. Como razona Luís Humberto Guzmán bajo la perspectiva de que no hay que hacer más reformas jurídicas, sino más bien consolidar el texto constitucional vigente: “por ahora, creo que hemos estado en el camino equivocado de creer que el orden público lo vamos a mejorar sobre la base de reformas perpetuas a la Constitución, (...) hay quienes repudian el proceso gradual de ir creando reformas parciales, pero usted puede ver, a Estados Unidos le funciona el proceso de reformas parciales, (...) yo sí creo en la gradualidad de las reformas parciales, pero, por ahora, en mi opinión, creo que a la Constitución habría que dejarla descansar⁸²³ (...) para fomentar un mejor orden social y político en Nicaragua deberíamos dejar reposar la Constitución, tal cual está ahora, no es que no sea mejorable, pero es que si no damos tiempo para que las normas se asienten, para que sean interiorizadas, entonces, el poder regulatorio de la Constitución va a seguir siendo marginal⁸²⁴”.

⁸²² Este mismo argumento está en el discurso de Roberto Cajina, que reformula textualmente el contenido de nuestra hipótesis de investigación: “creo que hay una característica general en la historia constitucional de Nicaragua, y es que las constituciones, como se dice, “self of made”, son hechas a la medida, nunca se ha redactado una Constitución ni se ha reformado con visión estratégica, con visión de futuro, sino que se ha hecho o para personas específicas, o para grupos de poder específicos, ya sean económicos, políticos, o militares, y esto te explica como en la historia constitucional de Nicaragua ha habido tantas constituciones y tantas reformas a las tantas constituciones que ha habido”. Como añade Luís Humberto Guzmán con una visión crítica sobre la instrumentación política de la técnica de revisión constitucional: “Nicaragua, junto con el resto de América Latina, tiene una tradición de muchas constituciones y de muchas reformas a la Constitución. Nicaragua fácilmente llega a unas once constituciones, más el doble de reformas parciales a su Constitución. Usted puede encontrar que en el siglo XX tuvimos una Constitución en 1948 y otra en 1950, con dos años de distancia, es decir, que las reformas han obedecido más bien a intereses de acomodos políticos que a necesidades institucionales propiamente dichas (...)”.

⁸²³ Este reconocimiento de la necesidad de evitar más reformas constitucionales *ad infinitum* está presente en el discurso de la diputada del PLC María Dolores Alemán: “yo creo que no es el momento oportuno, en un futuro sí sería bueno tener una Constituyente, y hacer una reforma de la Constitución, pero, en este momento, yo creo que no es correcto ni pertinente, porque cada reforma deja un sabor amargo, entonces, aunque no sea la Constitución perfecta, sí creo que no se debería de tocar por un cierto período (...)”.

⁸²⁴ El discurso de José Antonio Alvarado del PLC también advierte en tono crítico la irrelevancia de los cambios jurídicos en un contexto de prácticas institucionales orientadas a la defensa de los intereses particulares de los actores políticos: “(...) yo creo que los cambios en sí no han sido malos, incluso la reforma del 95 donde hubo transformaciones muy fuertes a la Constitución para quitarle poderes a la presidencia, o sea, (...) para mí el tema es que ni el presidencialismo ni el parlamentarismo son malos, los que pueden ser malos son los abusos de poder, los ejercicios de poder que pueden darse, pues, (...) aquí creemos que reformando las leyes cambiamos el sistema, y yo creo que se nos olvida que tenemos que cambiar un poco nosotros para que las cosas verdaderamente cambien. La ley, por supuesto, es un mecanismo de control social, y establece tanto las garantías, como limitaciones en los ejercicios de los derechos que puedan tener los ciudadanos (...)”. Y el diputado liberal del grupo

El comportamiento de los actores que ponen en riesgo la consolidación de la democracia en Nicaragua no tiene una relación de causalidad directa con el diseño constitucional del régimen político, sino con otros factores culturales que hacen peligrar el modelo pluralista. Como concluye Luis Humberto Guzmán en su discurso: “(...) *creo que el orden público en Nicaragua depende en buena medida de que se desarrolle una voluntad de obediencia a la Constitución y eso es una cosa que se cultiva, que se va a crear, el error más grande en América Latina, en mi opinión, es creer que si usted cambia el texto de la Constitución eso permite una nueva conducta o un nuevo comportamiento de los actores políticos, eso no es cierto, eso no se ajusta a la realidad*”⁸²⁵.

Por otro lado, hay un sesgo positivo en la valoración de la primera gran reforma constitucional de 1995⁸²⁶, como el intento más perfeccionado de modernizar jurídicamente el sistema político nicaragüense para garantizar el proceso de democratización abierto en 1990, frente a las posteriores reformas de 2000 y 2005 (y la sentencia judicial N° 504 de 2009), que han obedecido, de modo exclusivo, al interés de las élites dominantes⁸²⁷. En este punto, el discurso se estructura en dos ejes de argumentación: de un lado, la afirmación de la necesidad de hacer una nueva Constitución que permita refundar el Estado y reactivar el proceso de democratización de las instituciones; y, de otro, la conveniencia de asentar las bases jurídicas de la primera reforma constitucional de 1995, como referente normativo del proceso de transición de los 90, cuyo rumbo original se extravió a raíz del pacto entre las cúpulas partidarias del FSLN y el PLC en 2000⁸²⁸. Este razonamiento coincide con el del Magistrado Sergio Cuarezma, que

“*Vamos con Eduardo*” Adolfo Martínez Cole también insiste en no reformar la Constitución Política con el fin de evitar un deterioro aún mayor de su valor normativo como *lex suprema* del Estado: “(...) *pero hoy por hoy la Constitución se nos hace a nosotros por lo menos intocable, ¿verdad?*”. Con esta misma percepción el investigador Carlos Arroyo señala el particularismo como otro de los rasgos de la tradición constitucional nicaragüense: “(...) *las experiencias de reformas constitucionales (...), diríamos, o han tenido consecuencias, fundamentalmente negativas para la institucionalidad del país, porque como son, precisamente, procesos de reforma pensados para beneficiar sectores políticos o actores políticos en particular, difícilmente, se conciben como procesos orientados a la modernización del aparato público, ¿no? (...)*”.

⁸²⁵ Como afirma el constitucionalista Cairo Manuel López: “*la Constitución de 1987 es la Constitución que más reformas ha tenido en la historia de Nicaragua, de las quince constituciones que han estado vigentes, incluyendo dentro de ellas, el Estatuto Fundamental y el Estatuto de Garantías del año 79, ha habido reformas constitucionales en 1893, en 1911, cinco reformas constitucionales a la Constitución de 1950, y siete reformas constitucionales a la actual Constitución*”.

⁸²⁶ Y señala Elvira Cuadra: “*pero las reformas posteriores, realmente, yo pienso que no tienen razón de ser, si alguna reforma era legítima y tenía validez era la reforma del 95, pero las posteriores no, y creo que no tienen justificación, ni en términos políticos, ni en términos, digamos, del desarrollo o de la fortaleza de las instituciones democráticas, no han servido para esos propósitos, sino, en realidad, para todo lo contrario*”. Con esta misma observación la investigadora Azahalea Solís hace un balance del reciente proceso constitucional en Nicaragua: “(...) *creo que hay luces y sombras en todas las reformas, desde la del 90 hasta la última, hasta la del 2005, creo que hay algunas que sí obedecen a un planteamiento democrático, pero también hay otras que no obedecen a lo mismo, incluso, la propia reforma democrática, que a mí me parece la mayor reforma democrática, que es la del 95, aún esa misma no tiene todos los elementos para hablar, efectivamente, de una democracia en los términos en los que yo quisiera que fuera*”. Así lo expresa también el jurista Alejandro Serrano Caldera: “*mire, aquí lo que, a excepción de la reforma del 95, lo que se ha jugado es la instrumentalización de la Asamblea y de la Constitución Política (...)*”.

⁸²⁷ Esta evaluación crítica coincide con la del discurso de Violeta Granera del “Movimiento por Nicaragua”: “(...) *es que este es uno de los países, yo diría, probablemente, del mundo, que más reformas constitucionales ha tenido y eso ha obedecido a la debilidad de la cultura política del país, la mayoría de las reformas constitucionales que se han hecho en el pasado en toda la historia del país han tenido objetivos particulares, que más bien obedecían a intereses partidarios o personales, que a un objetivo de fortalecer la institucionalidad nacional*”.

⁸²⁸ En relación a este aspecto, el diputado del PLC Francisco Aguirre advierte con un tono de escepticismo la dimensión jurídica universal de un poder originario que priorice el interés nacional sobre los intereses políticos particulares: “*tendría que ser con una constituyente, que es prevista en la Constitución Política del Estado, pero en Nicaragua cuando la palabra “constituyente” se utiliza, y quiero que sepas que ha habido muchas constituyentes en*

examina la cultura política como el principal factor que explica las dificultades de abrir un nuevo proceso constituyente, que logre por sí mismo articular las bases jurídicas de un orden político integrador de toda la sociedad nicaragüense: “(...) todavía no hay una Constitución Política como un espacio común donde todos nos podamos identificar con esas expectativas y esos intereses comunes a los que te hacía referencia, entonces, para reformar la Constitución, a mi juicio, habría en todo caso que inyectar un poco más a la cultura democrática de otra serie de valores para que cuando llegemos a esa situación, ya tengamos un estadio cultural que nos permita valorar en la Constitución Política, y poner algunas pautas sobre la mesa, y para comenzar a hacer las cosas en el marco de la Constitución, y no fuera de la Constitución Política como ordinariamente a lo largo de la historia y aún hoy se viene haciendo⁸²⁹”.

El énfasis en la necesidad de hacer una reforma total mediante la apertura de un nuevo proceso constituyente, después de consolidar la técnica de la revisión parcial desde 1990, destaca la falta de consenso político sobre las últimas reformas de 2000 y 2005, que carecen de legitimidad aún habiendo cumplido con el proceso legal de votación calificada dentro del órgano parlamentario⁸³⁰. La norma suprema no es tanto la expresión de un consenso entre los miembros de la comunidad política, como el producto de los intereses de los grupos dominantes, que utilizan el texto constitucional como instrumento de sus objetivos de poder. Como concluye el Magistrado del CSE René Herrera: “(...) la Constitución ha sido el ropaje, una especie de juego ferretero de candados para amarrar intereses particulares de quienes están en su momento en el poder, no el resultado de un consenso para satisfacer a todos los intereses de la nación, ¿verdad?, es un costal donde alcanza todo, diría un buen constitucionalista, en Nicaragua no alcanza todo, es todavía una Constitución partidaria, es todavía una Constitución de intereses muy definidos (...)”⁸³¹.

nuestra historia, es decir, que es parte del andamiaje que hay en Nicaragua, siempre ha sido con algún fin político, o sea, que nuestra Constitución, como la Constitución Política en la basta mayoría de los países latinoamericanos, responde a la voluntad de aquél grupo o de aquél individuo que en el momento en que se escribe la Constitución responde a los intereses de ese individuo o de ese grupo, y, desgraciadamente, en los países latinoamericanos, con la excepción de uno o dos casos que te voy a mencionar, la Constitución Política es papel mojado (...)”. Como afirma el Magistrado Cuarezma, recurriendo a las variables históricas para explicar una tendencia del constitucionalismo nicaragüense, que aún no ha desaparecido de la vida política nacional: “(...) Nicaragua creo que lleva más de catorce constituciones, todas las constituciones políticas han respondido a programas partidarios, no es la suma de intereses y de expectativas de una comunidad (...)”.

⁸²⁹ El diputado del PLC Carlos Noguera destaca la oportunidad de hacer una nueva Constitución dotada de mecanismos de revisión constitucional más rígidos, que impidan el recurso a la técnica de reformar periódicamente la norma suprema según los intereses políticos del momento: “(...) como un gran acuerdo nacional de todas las fuerzas políticas, eventualmente, hacer una Asamblea Constituyente y redactar una nueva Constitución, y por lo menos, pienso yo, que haya cierta parte con mucha fortaleza, que se pueda reformar, fijando los mecanismos, pero no solamente en la Asamblea, sino que debe de ser objeto de un referéndum popular, que la gente esté de acuerdo o no esté de acuerdo en reformarla, o algunas cosas que le den mayor estabilidad a la Carta Magna y que no sea objeto, pues, de tanta cosa, como hemos venido viendo (...)”.

⁸³⁰ Como observa el periodista Roger Guevara: “(...) verdaderamente, al momento yo creo que sería bueno una revisión total bajo otras circunstancias, puesto que lo que ha habido desde el 95 hasta hoy (...) son parches sobre parches, y adaptaciones como trajes a la medida, pero no se nos ha enseñado que la Constitución es algo que representa una ley de aplicación común, y que, justamente, esa aplicación común no admite que los intereses tengan capacidad para modificarla (...)”. El discurso tiene un argumento de fondo vinculado a la irrelevancia normativa de la Ley Fundamental para regular el proceso político nicaragüense, como explica el Magistrado del CSE René Herrera: “(...) yo creo que la Constitución todavía es una guía muy poco sólida para conducir a este país, no es que haya un profundo irrespeto a la Constitución, es que no juega, no juega todavía (...)”.

⁸³¹ El factor que explica esta concepción de la Constitución nicaragüense es la cultura política de una sociedad tradicional, cuyos partidos políticos no se han modernizado, y siguen haciendo de la norma suprema un instrumento de sus juegos de poder. Como concluye el Magistrado Herrera: “(...) yo me acuerdo estudiando Derecho Constitucional, soy abogado, en México, que decíamos (...) “la Constitución alcanza todo”, el mismo artículo sirve para sustentar a un socialista, que para sustentar a un conservador, bueno, quiere decir que la Constitución se ha

La necesidad de rehacer por completo la Constitución para evitar un mayor deterioro de su valor normativo reconoce la dimensión fundacional del proceso constituyente, bajo la condición *sine qua non* de prescindir de los actores de la escena política actual, que han llevado a la democracia en Nicaragua a un *impasse* de difícil solución⁸³². La reforma total a la Constitución debe ser el exponente jurídico de una reforma integral de las instituciones públicas, que permita sentar las bases formales y materiales de un auténtico Estado de Derecho⁸³³. La desconfianza en el éxito de un nuevo proceso constituyente se manifiesta en el reconocimiento de la dificultad de llegar a un acuerdo entre los actores políticos de ámbito nacional, si en el debate participan los intereses del FSLN, cuya capacidad de veto sobre el proceso de votación de la reforma total a la Constitución le convierte en un actor ineludible⁸³⁴.

Este mismo argumento corresponde al discurso de José Antonio Alvarado del PLC, que señala dos aspectos clave del análisis sobre un futuro proceso constituyente: por un lado, la

ido haciendo a base de una suma de intereses consensuados, ¿verdad?, y que, de alguna manera, a los niños desde chiquitos se les enseña a respetarla, en nuestro medio, aquí nadie respeta la bandera, nadie respeta la Constitución, nadie respeta eso, ¿por qué?, porque es un librito al servicio de intereses muy concretos, partidarios (...) es que la sociedad está así, y va a tardar un poco en que los partidos se hagan más serios, y sin necesidad de ver la Constitución para el reparto de poder, se ponga a estudiarla y se diga: “hombre, vamos a hacer un seminario”, vaya usted a la Asamblea Nacional y enséñeme diez cursos o diez seminarios sobre Derecho Constitucional patrocinados por la Asamblea, ni uno, una sesión para leer la Constitución (...).”

⁸³² Como observa la investigadora Elvira Cuadra: “(...) si me preguntan, yo creo que este país, en realidad, necesita una nueva Constitución, pero no con estos actores políticos, ni con estos partidos políticos, porque se necesita rehacer y revalorizar totalmente ese marco jurídico, ese instrumento, y también los procedimientos y las maneras de hacer política, algo tenemos que hacer que vuelva a legitimar la Constitución, (...) yo creo que aparte de que necesitamos una nueva Constitución, aquí prácticamente hay que refundar a todas las instituciones del Estado, a los poderes del Estado, creo que es un trabajo que está pendiente, es grande, tiene un gran reto el país, porque es tratar de rehacer instituciones, y (...) no es el asunto de la re-ingeniería administrativa, no, no, no es eso, es rehacer en términos de confianza y de legitimidad”. Dentro de esta línea argumental, que vincula la reforma total al objetivo de refundar la institucionalidad del sistema político nicaragüense, se expresa el jurista Manuel Aráuz: “como ves las reformas son cíclicas, cada cinco años, ¿verdad?, (...) a lo mejor, la crisis de los poderes, las crisis de las resoluciones de la Corte, el fraude electoral, la paralización del Parlamento va a determinar, a lo mejor, estamos en un nuevo, digamos, germen de otras reformas, que, a lo mejor, puede ser, incluso, una reforma total de quienes están proponiendo la refundación del Estado a través de una reforma total, ¿y qué tanto se acomode esto al ámbito democrático?”.

⁸³³ Así lo describe el diputado del PLC Carlos Noguera: “(...) lo que va a tener que convenir aquí es hacer una Asamblea Nacional Constituyente para que se redacte una nueva Constitución, y que pueda asentar esas bases del futuro, inclusive, creo yo, que la Constitución, en este caso, se debería de dividir como en dos grandes bloques, una parte de la Constitución, que deberían ser los principios fundamentales, en donde se estructure y se fundamente el Estado y el país entero como estructura jurídica (...) hasta convocar a una elección de nuevos diputados para que lo puedan hacer, en fin, esto se puede buscar para evitar estarla cambiando a cada rato, (...) es decir, dejar asentada una parte de esa Constitución con una gran seriedad, y que para que se pueda cambiar necesita, verdaderamente, dijéramos el gran concurso de toda la nación, y después otras partes que pueden ser objeto de reformas parciales, porque, indiscutiblemente toda ley, aún las constituciones, pueden ser mejoradas o adaptarla a los tiempos (...)”. Insistiendo en la necesidad de fortalecer el valor normativo de la Constitución añade el diputado Noguera: “(...) dándole hasta cierto punto una mayor rigidez a la Carta Magna para que no sea objeto de estarla manoseando, como decimos aquí, (...) usamos un término muy popular, que la Constitución es como un delantal, el delantal que usan las mujeres en el mercado, que se lo ponen y se lo quitan cuando quieren, sino que debe ser algo, que, verdaderamente, tenga esa seriedad institucional, y yo creo que eso a la larga no es que sea toda la solución, porque la ley en sí misma no soluciona, sino que, pero pudiera permitirnos seguir avanzando en la creación de institucionalidad, ese yo creo que es el reto nuestro (...)”.

⁸³⁴ Y dice Alfredo César: “(...) no veo yo gran posibilidad de que aquí se logre hacer una nueva Constitución en los próximos años, yo pienso que es mucho más factible que cualquier diálogo, cualquier nueva negociación ajuste otra vez un poco los desajustes sufridos del 2000 para acá, es más fácil de lograr un consenso en eso, (...) pero siempre está de por medio la obsesión reeleccionista de Ortega, yo creo que para lograr eso tendría que darle la posibilidad de que se reelija un período, si no, no vas a obtener nada del Frente Sandinista, absolutamente nada, cero (...)”.

posición estratégica del FSLN en las negociaciones políticas sobre la reforma constitucional dentro del órgano legislativo; y, por otro, la necesidad de renovar los altos cargos de la dirección colegiada del CSE para permitir la celebración de elecciones constituyentes legítimas desde el punto de vista democrático: “(...) *no puede haber reforma constitucional si no es contando con los votos del Frente Sandinista, ergo si la reforma constitucional no encaja en los intereses del Frente Sandinista, no hay reforma, y si la hay va a encajar en los intereses del Frente. Si se hace o se convoca una Asamblea Nacional Constituyente para elegir a los miembros de una Constituyente y entrarle a una reforma total de la Constitución, a mi criterio, podría, y te pongo el podría con la i y la a varias veces repetida, “podríaááa” ser apropiada con un Consejo Supremo Electoral diferente, (...) y en esas circunstancias dudaría enormemente que el Frente pueda tener mayoría en un escenario limpio, y podría ser lo apropiado para el país*⁸³⁵”.

Los entrevistados coinciden en renovar primero la composición interna del CSE, tan desprestigiada después del fraude electoral cometido en las elecciones municipales de 2008, para hacer de la institución un órgano capaz de afrontar con eficacia y transparencia la dirección de las elecciones competitivas de 2011. La administración electoral tiene la función de aplicar las normas jurídicas que regulan la inscripción de los electores y las candidaturas de los diferentes partidos, además de la acreditación de fiscales y observadores durante el proceso competitivo, instruyendo a los ciudadanos en el ejercicio del derecho al voto, supervisando el escrutinio, y garantizando la publicidad y transparencia de los resultados (Picazo, 2008: 7). La justicia electoral tiene una dimensión política, ya que forma parte del proceso competitivo mediante el cual se expresa la soberanía popular; una dimensión institucional, debido a su función en la composición de los órganos Ejecutivo y Legislativo, realizando tareas de fiscalización de los procesos electorales que habían sido anteriormente desempeñadas por estos poderes; y, por último, una dimensión garantista, dado que su principal cometido es someter los poderes públicos al imperio de la ley (*rule of law*), asegurando la transparencia democrática de los procesos electorales (Ezquiaga, 2006: 13). Como concluye Alfredo César: “(...) *lo que me parece que podemos aspirar es que a que se logre reconstituir en tiempo un tribunal electoral confiable, justo, que pueda conducir las elecciones de 2011 con seriedad y con limpieza, ¿no?, y ya con eso es suficiente, por el momento ya está, habrá que esperar creo yo un poco para volver a ajustar la Constitución*⁸³⁶”.

⁸³⁵ Las normas constitucionales no están depuradas de los intereses políticos de quienes las crean, como hemos visto al analizar las reformas a la Constitución desde los inicios de la transición en 1990. Como advierte Alfredo César: “(...) *Daniel Ortega nunca ha pasado del 40%, tú vas a elegir a una Constituyente, y tampoco vas a pasar del 40%, vas a tener en contra, entonces, el 60% de los diputados constituyentes y él lo sabe, entonces, ¿de qué palo va a aceptar perder sus diputados actuales?, ¿no?, para poder llegar a los 2/3 que requiere convocar a una Asamblea Constituyente, (...) obviamente, sus diputados, sin ellos no hay Constituyente, ¿y cómo me convengo yo de que él va a ir a meterse en una trampa mortal que es peor que una elección?, porque vas a elaborar la nueva Constitución, y la nueva Constitución podría hasta dejarlo fuera prohibido, pues, al sandinismo, por decirte un extremo, ¿no?, y la nueva Constituyente para él es mucho más peligrosa que perder una elección, entonces, no me trago yo que vaya a esa posibilidad, siendo pragmático, pues, no veo que vaya a aceptar e irse a jugar un dado, ¿no?, peligrosísimo, para el futuro del sandinismo y de él mismo (...)*”.

⁸³⁶ La prioridad de renovar a los actuales magistrados del CSE para abordar seguidamente la tarea de redactar una nueva Constitución en Nicaragua se sustenta en la necesidad de afianzar las bases democráticas de un proceso constituyente, que sea la auténtica expresión jurídica del interés político nacional, y marque el rumbo del país centroamericano en la dirección de consolidar el régimen de competencia pluralista. Como destaca el periodista Roger Guevara: “(...) *si nosotros pudiéramos reemplazar ese tribunal por un tribunal que represente, verdaderamente, y que nos garantice que esos resultados son verídicos, son respetados, (...) justamente eso nos permitiría aventurarnos a una Constituyente, que la necesitamos, porque necesitamos un mejor equilibrio entre los poderes del Estado (...), y esto creo que no se podrá dar hasta que no tengamos claro qué es lo que queremos y hacia donde vamos, pero deberíamos comenzar por el principio, que es crear un tribunal que garantice el voto, y que ese voto vaya en la dirección que el ciudadano diga, y no bajo las órdenes que recibe ese tribunal en favor o en*

Por otra parte, el discurso también integra otro eje de análisis sobre el proceso constituyente como estrategia de refundación política e institucional del Estado⁸³⁷, centrado en la percepción de que no ha existido hasta el momento en Nicaragua una Constitución que sea incluyente para todos los ciudadanos sin adscripciones partidarias. Como afirma Manuel Aráuz: “(...) efectivamente, no hemos redactado un texto constitucional con carácter o condición de nación, ¿qué queremos nosotros los ciudadanos nicaragüenses?, porque los políticos son ciudadanos, en realidad, hacer del Estado nicaragüense para beneficio de todos⁸³⁸ (...)”.

El nuevo proceso constituyente tendría que fijar un consenso nacional cuya máxima expresión sea el texto constitucional situado por encima de los intereses mudables de la política convencional. Así lo expresa José Antonio Alvarado del PLC: “(...) el país necesita eso, consensos de largo plazo, donde todos podamos coincidir y entender cuáles son los intereses que compartimos, aunque los matices para efectuarlos varíen dependiendo de quién esté en el gobierno, pero que vamos todos en una misma ruta crítica, hasta ahora las reformas y los cambios que se han hecho no representan una ruta crítica de nación, sino la ruta crítica de los intereses políticos o personales coyunturales, y, entonces, entre una visión de nación y un interés personal, ni siquiera partidario⁸³⁹”.

La historia de Nicaragua transcurre bajo la tensión constante entre la violencia y la estabilidad institucional impuesta por el esfuerzo de las élites de promover la creación de un Estado fuerte, ya sea mediante el acuerdo político o el poder militar: “(...) el Estado puede entenderse como una arena política dentro de la cual varias fuerzas sociales luchan por el control del gobierno⁸⁴⁰” (Walter, 2004: 12). Aún no se han definido las bases de un consenso nacional formado sobre una visión del bien común que permita establecer el horizonte de un “destino nacional compartido” (Pérez-Baltodano, 2008: 780). En esta línea, el periodista Roger Guevara señala que no ha habido en Nicaragua una Constitución verdaderamente incluyente: “(...) siempre, digamos, ha sido el Estado como monopolio de poder y con pertenencia a un grupo determinado ha tenido vocación de exclusión (...), hay un sector que no se siente concernido, invitado, que no se siente que forma parte de la Administración del Estado, o que se siente

beneficio de algún director, de algún cacique o algún gran monarca, que pretenda arrogarse el poder a través del control sobre las instituciones”.

⁸³⁷ Como observa José Antonio Alvarado del PLC: “(...) se necesita refundar un poco nuestra nación con una visión bien clara de hacia donde queremos ir, con escritos compartidos, con propuestas consensuadas más allá de los intereses políticos, partidarios, y personales”.

⁸³⁸ Así lo expresa también Dora María Téllez de MRS: “nunca ha habido, (...) siempre ha habido sectores excluidos, siempre ha habido una tendencia de exclusión, es un gran problema ese, porque no hay cultura de un arreglo (...)”.

⁸³⁹ En este punto, observa el Magistrado del CSE René Herrera la ausencia de un proyecto político nacional, como consecuencia del modelo institucional y cultural del Estado patrimonial en Nicaragua expresado en las reformas constitucionales de 2000: “(...) no nos preocupamos nosotros en haber diseñado, realmente, ya no digamos un proyecto nacional, una voluntad nacional de cambio, no hay, lee las demandas de los periódicos, la demanda de los partidos, pon la radio en la mañana, en la tarde, todo es un pleito por el cargo público, ¿por qué?, porque es el único que da prebendas, entonces, yo quiero bajar como sea de donde está y subirme yo, no es crear algún mecanismo para elegir a los buenos y no a los malos, no, es que me elijan a mí, quitáte vos para ponerme yo, y los medios incentivan ese tipo de luchas (...)”.

⁸⁴⁰ El texto constitucional es el artificio jurídico de una voluntad política concreta, que, por ello mismo, no está “purificada” de los intereses de las élites que integran el poder constituyente en el momento de redactar la Ley Fundamental. Así lo expresa el diputado del PLC Francisco Aguirre sobre la Constitución de Estados Unidos, que sirve de modelo al constitucionalismo latinoamericano: “(...) los Estados Unidos, 1776, y después 1789, cuando escriben su primera Constitución protegen a los intereses que tenían no sólo los comerciantes de la Nueva Inglaterra y los industriales y los financieros de Pensilvania y de Nueva York, sino también aquellos que eran los terratenientes grandes del sur, que tenían una cantidad grande de esclavos negros, entonces, una cosa es la retórica, la música, y otra cosa es la realidad de las constituciones (...)”.

excluido del poder por razones personales, entonces, justamente, los gobernantes en Nicaragua no han sabido ser incluyentes, no han sabido ser negociadores, han sabido únicamente ser representantes de su sector (...)”.

Si la dimensión histórica, sociológica, y cultural que informa el substrato real o empírico de la Constitución tiene su reflejo en el texto más allá de su formalidad jurídica, ya que las constituciones son un producto humano, y no están excluidas de los aspectos más contingentes del momento en que han sido elaboradas, se ve que, en el caso nicaragüense, la Constitución y sus sucesivas reformas han tenido una orientación política de fondo, que revela su condición instrumental dentro de un sistema político altamente polarizado. De ahí la desconfianza de los entrevistados hacia la formulación de un verdadero pacto constitucional, que permita rediseñar la institucionalidad del Estado democrático⁸⁴¹. “Para quienes priorizan unas reformas de Estado falta un pacto amplio en el cual hacer descansar los nuevos equilibrios institucionales de la democracia” (Vargas, 2004: 183)⁸⁴².

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia es el órgano que debe garantizar la plena obediencia de los actores políticos al orden constitucional. Como destaca el Magistrado Iván Escobar Fornos: “*el otro problema es que la Sala Constitucional, prácticamente, es un tribunal político (...)*”⁸⁴³. Este primer eje discursivo hace referencia a la integración de la Sala Constitucional por representantes de los partidos políticos, como un factor que limita enormemente la autonomía del órgano judicial a la hora de pronunciarse sobre las diversas cuestiones que son objeto de controversia desde el punto de vista constitucional⁸⁴⁴.

Un segundo eje cualitativo sobre la función de la jurisdicción constitucional hace referencia no tanto a las irregularidades en la elaboración de las sentencias, como a las dificultades de su recepción por parte de los actores políticos, en la línea destacada por Luís Humberto Guzmán: “*(...) usted va a poder establecer que Nicaragua, no este gobierno, sino los gobiernos de 1990 en adelante, usted puede encontrar un número importante de sentencias de la Corte Suprema de Justicia que no han sido cumplidas por ninguno de los gobiernos, y así sucesivamente*”.

⁸⁴¹ Como observa el investigador Roberto Cajina: “*mirá, sí veo una necesidad de ese pacto, el problema es que los pactos en Nicaragua han sido perversos por historia, por tradición, porque son pactos para sentar las bases de la distribución del botín que van a obtener después del pacto, y eso podría ser, perfectamente, el nuevo contrato jurídico, que te llevaría también a un contrato social, es decir, en cierta medida una especie de redefinición de las relaciones a partir del nuevo ordenamiento constitucional, y la necesidad de revisar todo el ordenamiento jurídico para adaptar el ordenamiento jurídico ordinario a la norma suprema, sería genial si un día pasara esto (...), no veo que haya condiciones para que pueda alcanzarse ese contrato jurídico que cobije a todos los nicaragüenses, sin que ese contrato jurídico no tenga al menos nombres y apellidos, es bien difícil, porque es parte de una cultura política incrustada hasta casi en los genes de la clase política (...)*”.

⁸⁴² La Constitución como expresión jurídica de la soberanía nacional es: “*(...) el “contenedor” legal en que se aplaca la turbulencia de la pugna política doméstica mediante la imposición de límites a las formas de poder del que pueden hacer uso los actores y fuerzas sociales en disputa por el control del Estado*” (Pérez Baltodano, 2008: 458). La cursiva es mía.

⁸⁴³ Y añade el Magistrado Fornos: “*(...) aquí nos vienen problemas electorales, aquí nos vienen problemas de competencia entre los órganos del Estado, aquí nos viene de todo, (...) bueno, hasta juzgamos al presidente si es posible, pues, entonces, la política entra por los partidos políticos, primero, los nombramientos son hechos, generalmente, de los partidarios, después de eso, la materia que conocemos es política en la Sala Constitucional y la Corte plena de todos los magistrados, la inconstitucionalidad de la ley por ahí entra también, si necesita un sistema de nombramiento que asegure más la independencia*”.

⁸⁴⁴ Como advierte Reinaldo Balladares: “*la justicia constitucional, pues, está profundamente signada por los intereses políticos de los partidos gobernantes, quiérase o no, y no te lo digo porque me caiga bien o me caiga mal, te lo digo porque yo tengo en mis manos sentencias de la Corte Suprema de Justicia que confirman este hecho, que no tiene ni pies ni cabeza (...)*”.

Un tercer eje del discurso reivindica el rol activo que debiera ejercer la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el ámbito de hacer cumplir el mandato establecido por la Constitución en torno a los derechos fundamentales. Garantizar la aplicación de las políticas públicas, mediante la instrumentación del recurso de amparo de los ciudadanos ante la Sala Constitucional para exigir de los poderes Ejecutivo y Legislativo el cumplimiento de la agenda social⁸⁴⁵, está en la base del discurso del Magistrado Cuarezma sobre la tarea de la justicia constitucional en Nicaragua, sin generar una amenaza de intromisión en las competencias de los demás poderes del Estado⁸⁴⁶.

Las garantías en el cumplimiento de la norma constitucional son escasas en un marco jurídico debilitado por la desobediencia de las élites políticas, la carencia de un rol activo por parte de la Sala Constitucional, y el arraigo cultural de pautas de no observancia de la ley en los distintos ámbitos de regulación de la sociedad nicaragüense⁸⁴⁷. Los incentivos para cumplir la norma constitucional son muy reducidos en una sociedad donde la mayor parte de los ciudadanos poseen un bajo nivel educativo y tienen un repertorio de valores cívicos muy limitado. Como afirma el constitucionalista Cairo Manuel López haciendo una referencia a la falta del sentimiento de “lealtad constitucional” (Loewenstein, 1976): “(...) diría que una de las dificultades que plantea una discusión amplia y masiva es la poca cultura formal del pueblo nicaragüense, es decir, la comprensión de lo que es la Constitución⁸⁴⁸, su trascendencia y lo que contiene, etc., a pesar de que la misma Constitución dice que hay que difundirla a través de los

⁸⁴⁵ Como respuesta al discurso del Magistrado Cuarezma, que reivindica esta función de la Corte en el ámbito de la aplicación del Estado Social del Derecho, el diputado del PLC Francisco Aguirre observa la imposibilidad práctica de cumplir con estos derechos constitucionales que no tienen su “realidad” en la sociedad nicaragüense: “(...) si vos lees la Constitución, vas a darte cuenta que dice, bueno, es un derecho de los nicaragüenses una educación gratuita, servicio de salud gratuito, entiendes, tenemos miles y miles de derechos, muchos de los cuales no son ni siquiera importantes, y la mayoría de los cuales nunca los pueden ejercer los nicaragüenses, la Constitución va mucho más allá de la capacidad del país de cumplir con ella (...)”.

⁸⁴⁶ Así continúa el Magistrado Cuarezma: “(...) creo que la Sala Constitucional pudiera hacer mucho en función de operativizar, supervisar, garantizar, como tú quieras llamarle, esas políticas públicas, que ni unos ni otros las hacen, y la Sala obligarlos a que las hagan, pero obligarlas no crearlas, por eso te digo, en el sentido literal posible de tus facultades, ¿cuáles son?, pues, que se respete la Constitución, que si a partir de ésta se desarrollan las políticas públicas, oye Ejecutivo, oye Legislativo, ¿por qué no haces esto?, y te obligo a que lo hagas, no es que yo me lo voy a inventar para que tú lo hagas (...), es peligroso, sobre todo en el caso del hemisferio en América Latina, estas tendencias de anidar el poder en la salas constitucionales, porque se van a construir, obviamente, espacios de decisiones políticas partidarias, no políticas constitucionales, porque la Sala Constitucional es política pura, ¿no?, (...) ahí hay un fenómeno de anidarse en esos espacios, de atrincherarse, y cueste lo que cueste, sin importar el costo político, tomar decisiones en función del partido y no en función del interés de la comunidad (...)”.

⁸⁴⁷ Como expresa el demócrata-cristiano Luis Humberto Guzmán: “(...) un último punto, que me parece está más en el campo de la Ciencia Política que del Derecho, es el término del “autocumplimiento” de la Constitución, esto llega a un nivel en el punto en el cual la obediencia a la Constitución depende más de la voluntad de los actores que de factores externos, por eso es que algunos autores, precisamente, rechazan la figura, la metáfora del “contrato” cuando se habla de Constitución, porque en un contrato hay dos partes que pactan, pero hay un tercer agente que obliga a cumplir el contrato a quien pretende desconocerlo. Pero cuando hablamos de temas constitucionales aquí no hay una agenda, y no hay un tercer agente que obligue a cumplir la Constitución, depende, en buena medida, del autocumplimiento de los valores de la sociedad para que presionen, para que exijan, para que reclamen ese cumplimiento”. El ex-Ministro Antonio Lacayo destaca la dimensión puramente formal no real del texto constitucional en Nicaragua: “el problema, pues, para resumirte es que la Constitución nuestra es un papel, un papel (...)”.

⁸⁴⁸ El desconocimiento del texto constitucional está presente también en el discurso del ex-alcalde sandinista Dionisio Marengo: “(...) tampoco podemos ser ingenuos, pero no es esta concepción de las leyes, no existe en Nicaragua, la Constitución misma, y usted puede hacer una prueba, trate de hacerla en la calle, pregúntele a un taxista si conoce el artículo tal de la Constitución, yo dudo, yo no la conozco para serle más franco, si me decís cuántos artículos tiene, cuantos capítulos tiene, cuáles son sus diferentes conceptos, no te sabría decir, (...) no me parece una cosa, no estoy acostumbrado”.

*medios de educación, y a pesar de que se declaró un día en el calendario cívico de Nicaragua, que se debe dedicar un día a la Constitución, nadie la cumple, ni las universidades, ni los colegios, ni los centros culturales, de tal manera que la Constitución como tal, la población no percibe que sea algo totalmente importante, ni mucho menos en períodos en los que ya es manoseada, discutida, entonces, el sentimiento de la población es de que no le ven diferencia con una ley más, y que más bien puede ser alterada de acuerdo a los intereses de los distintos grupos del poder*⁸⁴⁹.

De ahí el reclamo que hacen los entrevistados a la hora de convertir la Ley Fundamental en una pieza jurídica inamovible que sirva de base sólida a la construcción de la institucionalidad democrática⁸⁵⁰. El conflicto repetido entre los órganos Ejecutivo y Legislativo ha tenido su expresión en este continuo hacer y deshacer de las normas constitucionales reformadas entre un gobierno y el siguiente, que ha dado lugar al controvertido instrumento de las leyes-marco para regular la entrada en vigor de los cambios a la Constitución⁸⁵¹. Así lo expresa Cairo Manuel López: *“el poder político se ha colocado por encima del Derecho, y en lugar de darse el juego político, la contienda política, la lucha política dentro de cánones jurídicos, más bien se ha transformado, se ha adaptado el precepto jurídico a los intereses de las cúpulas políticas”*. El análisis de las variables que explican la función instrumental de la Constitución en los juegos de poder protagonizados por las élites es la otra cara del análisis sobre el deterioro del sistema constitucional nicaragüense, como expresión de la ruptura subjetiva de la norma jurídica frente al voluntarismo de unos actores que no se pliegan a la Ley Fundamental⁸⁵².

⁸⁴⁹ Y añade el demócrata-cristiano Arnaldo Zambrana, la Constitución es un simple *“papel”* destinado a la utilidad más baja como metáfora de su escaso valor jurídico: *“eso de la Constitución, le voy a contar algo que le va a causar risa, y me va a disculpar que sea tan atrevido en hacerlo, había un político aquí, Buenaventura Selva, que venía de otros políticos del siglo XIX, hombres eminentes, y como era crítico al somocismo, constantemente, le echábamos preso, y en una de sus salidas de la cárcel, un periodista, creo que del diario Flecha le preguntó: “Doctor Selva, nosotros cada vez que usted cae preso siempre aparece”, (...) le dejaban la Constitución y se la ponía aquí, porque era una imprenta, es decir, era un diario, pues, entonces, le dice, cuando le preguntan que por qué se lleva la Constitución, “sí, hombre”, le dice, “¿y vos creés que en la cárcel hay papel higiénico?”, ese es el nivel constitucional, ese es el aprecio a la Constitución, porque si no sirve para nada, pues, alguna utilidad tendrá, que es lo que hacen los políticos con ella”*.

⁸⁵⁰ Como destaca el periodista Roger Guevara: *“(...) mientras no exista esa conciencia del texto sagrado o el texto de piedra de una Constitución, de su inmovilidad, y que garantice además una aplicación de la justicia, de la equidad y con personas que reflejen en esa transparencia el sentido de proporcionalidad, pues, francamente, vamos a tener siempre ese retroceso (...)”*.

⁸⁵¹ En este marco, sostiene el Magistrado de la Corte Suprema Rafael Solís: *“(...) la política aquí en Nicaragua subsiste, digamos, interrelacionada con el Derecho, pues, y ahí se entremezclan y ahí están (...)”*.

⁸⁵² Desde este ángulo, indica Manuel Aráuz: *“(...) lo que pasa es que uno sufre, porque ve las cosas desde el ámbito jurídico, los juristas somos así, y vemos el ser y el deber ser, ¿no?, entonces, los políticos lo ven desde el ámbito político, en la política lo que existen son oportunidades y desafíos, victorias y derrotas, entonces, desde lo político tienen esa visión, para los que ejercen el poder político el derecho es un medio, un medio que debe estar a favor de los intereses políticos de quien domina, el derecho no es una institución para ellos, en la cual las reglas ya están claras, el derecho las ha definido, ahí vamos a jugar, ¿no?, el político ve cuáles son las reglas y ve cuáles son las oportunidades de cambiarlas a su favor para que le sirvan a su juego, (...) y, entonces, todos los políticos tienen esa tentación, pero tenemos políticos un poco más respetuosos de la ley, algunos que se acomodan a la ley, y otros que no le tienen ningún respeto”*. En la línea pragmática de su discurso el diputado del PLC Francisco Aguirre resuelve la contradicción entre la norma jurídica y la acción política a favor de esta última: *“(...) la Constitución Política es una bandera, aquí al igual que en otros países, que se usa continuamente para justificar políticamente a lo que ciertas personas pueden hacer, yo recuerdo que cuando estaba estudiando en la Universidad leía un libro sobre constituciones modernas, en donde decía que las constituciones rara vez, generalmente, encapsulaban las aspiraciones nobles de las poblaciones, sino que eran instrumentos que utilizaban los gobiernos y los grupos políticos para lograr sus objetivos (...)”*.

CAPÍTULO 7

CONCLUSIONES

“Se puede compartir el poder de muchas maneras” (Sartori, 1994: 118).

Haciendo un balance general trato ahora de responder a las preguntas de análisis formuladas al inicio de la investigación. ¿Qué elementos de continuidad y ruptura se han observado a lo largo del proceso? En primer lugar, la presencia de los partidos políticos en la estructura del Estado forma parte del legado histórico del sistema político nicaragüense: el régimen somocista (1936-1979) institucionalizó el bipartidismo a través de los sucesivos pactos constitucionales entre el Partido Liberal Nacionalista (PLN) y el Partido Conservador (PC), como principio de estabilidad del gobierno de los Somoza durante más de cuatro décadas. Del mismo modo, el régimen sandinista (1979-1989) articuló un entramado institucional sobre el aparato del partido en el gobierno: el FSLN. Esta concepción del poder político no ha desaparecido de los liberales herederos del somocismo de la mano de Arnoldo Alemán, ni de los sandinistas deudores del régimen revolucionario de los 80 vinculados a Daniel Ortega, que expresa su recíproca nostalgia de “un pasado glorioso ya superado en la historia” (Dye, 2004: 6).

En segundo término, el parlamento ha dejado de ser un órgano subordinado a las decisiones del presidente de la República para desempeñar un rol institucional más destacado: la Asamblea Nacional ha dirigido el proceso constitucional cuando el presidente ha carecido de los apoyos legislativos suficientes (como en los casos de Chamorro en 1995 y Bolaños en 2005), del mismo modo que ha reforzado la iniciativa presidencial de reformar la Constitución cuando el titular del Ejecutivo ha tenido un fuerte control sobre los diputados del partido en el gobierno, y el apoyo de los legisladores del principal partido de oposición (como en el caso de Alemán y su pacto con Ortega en 2000).

¿Cuáles han sido las elecciones estratégicas de los actores? ¿Y la estructura de incentivos del marco institucional que influye en su comportamiento a la hora de reformar la Constitución? ¿Cuáles son las otras variables (culturales, sociológicas, históricas) que explican la actuación de las élites políticas que han participado en el reciente proceso constitucional en Nicaragua?

La estrategia de cooperación o de conflicto seguida por los poderes Ejecutivo y Legislativo desde la aprobación del texto original de 1987 puede resumirse en el siguiente Cuadro 7. Las calificaciones de “fuerte” o “débil” sigue los mismos criterios de definición ya referidos anteriormente: un gobierno fuerte es aquél que dispone de amplias facultades constitucionales (principalmente a través de los instrumentos del veto y el decreto ejecutivos), además del apoyo de los legisladores del partido presidencial representados en la cámara; mientras que un Ejecutivo débil es aquél que carece tanto de los poderes constitucionales, que garantizan el desarrollo de la agenda de gobierno sin la amenaza de bloqueo por parte del órgano legislativo, como del soporte necesario en los diputados del propio partido para dar una salida efectiva a las decisiones del presidente. Por otro lado, un parlamento fuerte está dotado de amplias funciones constitucionales para controlar políticamente al Ejecutivo y actuar con relativa autonomía en el marco general del proceso legislativo. Contrariamente, un parlamento débil no tiene la estructura jurídica e institucional necesaria para ejercer un rol sustantivo en la dirección del proceso

político, actuando como un órgano subordinado que se limita a suscribir las decisiones ya adoptadas por el poder presidencial.

Cuadro 7: Ejecutivo y Legislativo en el proceso constitucional nicaragüense (1987-2011):

<i>Proceso constitucional (1987-2011)</i>	<i>Ejecutivo</i>	<i>Legislativo</i>	<i>Cooperación Ejecutivo/Legislativo</i>	<i>Conflicto Ejecutivo/Legislativo</i>
Constitución de 1987	Fuerte	Débil	Estrategia cooperativa	-----
Reforma de 1990	Fuerte	Débil	Estrategia cooperativa	-----
Reforma de 1995	Fuerte (PC)/ Débil (PP)	Débil (PC)/ Fuerte (PP)	-----	Estrategia conflictiva
Reforma de 2000	Débil (PC)/ Fuerte (PP)	Fuerte (PC)/ Fuerte (PP)	Estrategia cooperativa	-----
Reforma de 2005	Débil	Fuerte	-----	Estrategia conflictiva
Iniciativa de reforma de 2007-2009	Débil (PC)/ Fuerte (PP)	Fuerte (PC)/ Débil (PP)	-----	Estrategia conflictiva

Fuente: elaboración propia. Las siglas PC y PP hacen referencia a los “*poderes constitucionales*” y los “*poderes partidarios*” (Mainwaring y Shugart, 2002) de que disponen los órganos Ejecutivo y Legislativo en cada caso.

La configuración de los poderes constitucionales y partidarios que caracteriza a los diferentes escenarios políticos en los que se han aprobado la Constitución de 1987 y sus reformas tiene efectos sobre la adopción de estrategias de cooperación o de conflicto entre el presidente de la República y la Asamblea Nacional. La amplia representación lograda por el Frente Sandinista en la elección constituyente de 1984 fortaleció al Ejecutivo del comandante Ortega, no sólo porque las facultades constitucionales de la Asamblea Nacional fueran muy escasas en relación al hiper-poder presidencial que caracterizó al régimen revolucionario de los 80, sino porque el apoyo legislativo del partido en el gobierno era además mayoritario.

Esta relación de cooperación Ejecutivo-Legislativo que marcó la redacción de la Constitución de 1987 se repitió en la primera reforma de 1990, que sirvió al propósito de adelantar las elecciones presidenciales y legislativas del 25 de febrero de 1990. Tampoco, en este

caso, se dio conflicto alguno entre ambos poderes del Estado, como el que tendrá lugar en las reformas constitucionales de 1995 caracterizadas por un gobierno “constitucionalmente” fuerte (ya que gobernaba con la Constitución original de 1987 y sus amplios poderes presidenciales), pero “partidariamente” débil (debido al escaso liderazgo de la presidenta Chamorro sobre los diputados de la coalición gubernamental UNO). En este contexto, el parlamento de los primeros años 90 lideró sin atribuciones jurídicas que amparasen su nueva función en el proceso de transición política la reforma de la Constitución de 1987 para reequilibrar las facultades de ambos órganos (presidencia y Asamblea Nacional), y afianzar el papel de los partidos políticos en la democracia nicaragüense. Se comprueba como la debilidad institucional del órgano legislativo, en términos constitucionales, coexistió con la fortaleza de los diputados de las distintas formaciones representadas en la Asamblea Nacional en 1990, que persistieron en la iniciativa de reformar la Constitución, aún a costa de sufrir los duros bloqueos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a los que puso fin temporalmente la firma de la *Ley Marco No. 199 de Implementación de las Reformas Constitucionales* de 1995.

En las reformas de 2000, el Ejecutivo de Arnoldo Alemán (debilitado institucionalmente por los cambios constitucionales de 1995, pero fortalecido por la representación legislativa alcanzada por el partido gubernamental y el apoyo de los diputados al nuevo presidente) llegó a un acuerdo político con el líder del principal partido de oposición, el sandinista Daniel Ortega, para neutralizar el conflicto dentro del órgano parlamentario y aprobar las reformas a la Constitución de 2000.

En los cambios constitucionales de 2005 se repitió la misma situación de 1995, combinando una presidencia políticamente débil (a causa de los limitados apoyos partidarios del presidente Bolaños dentro de la coalición gubernamental), con una Asamblea Nacional que no sólo gozaba de una mayor fortaleza política (por efecto de la representación mayoritaria de los diputados del FSLN y el PLC liderados respectivamente por Daniel Ortega y Arnoldo Alemán), sino también institucional después de ampliar las funciones del parlamento en las reformas de 1995 y 2000. La situación de conflicto, en este último caso, era prácticamente inevitable, como se vio al describir con detalle todo el proceso.

Finalmente, el reciente intento del presidente Ortega de liderar desde el Ejecutivo un nuevo proceso de cambio constitucional con el propósito de eliminar los límites a la reelección presidencial continua introducidos por el artículo 147 en 1995, forma un nuevo cuadro de intereses. Se observa como un presidente dotado de poderes constitucionalmente disminuidos después de las reformas de 1995, 2000 y 2005⁸⁵³, apoyado por el partido gubernamental, aunque con una representación minoritaria dentro de la Asamblea Nacional, pero con un elevado control político sobre los demás poderes del Estado (especialmente, el electoral y el judicial), fracasa en su intento de modificar la Constitución por la vía legislativa, como consecuencia de la oposición de un parlamento jurídicamente dotado de amplias funciones. El recurso del Frente Sandinista a los magistrados del Poder Judicial para suspender de aplicación los artículos 147 y 178 de la Constitución pone de manifiesto la irrelevancia del órgano legislativo, que ve mermado su rol institucional en este nuevo episodio de conflicto de poderes frente a una Corte Suprema de Justicia controlada políticamente por el FSLN.

⁸⁵³ Ya dije con anterioridad que el presidente de la República vio restringido su poder de veto en el caso de las reformas constitucionales y las leyes constitucionales, además de carecer de la facultad de emitir decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia presupuestaria, quedando limitada su potestad a los decretos en materia administrativa a través de normas de rango reglamentario (Art. 150.4).

La cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo sólo se da en aquellos casos en los que el presidente y los diputados son del mismo partido, además de existir la estructura jurídica e institucional de un poder presidencial fuerte con capacidad co-legisladora, y, por tanto, con mayor facilidad para neutralizar la oposición del parlamento, y una representación mayoritaria del partido gubernamental, como sucedió durante el gobierno sandinista en 1987 y 1990. O bien en aquella situación en la que el presidente no tiene poderes constitucionales excesivos, pero cuenta con un amplio respaldo legislativo de los diputados de su partido, unido al concurso del principal partido de oposición, que suma sus apoyos dentro del parlamento. Esto último fue lo que sucedió en 2000, si bien el acuerdo entre los representantes del PLC y el FSLN para votar positivamente las reformas a la Constitución en la Asamblea Nacional fue la expresión de una negociación política previa entre los líderes de ambos partidos: Arnoldo Alemán y Daniel Ortega.

En los demás casos, que combinan presidentes débiles (ya sea, en términos constitucionales, o sobre todo partidarios) con órganos parlamentarios políticamente fragmentados en los que resulta muy difícil negociar los apoyos legislativos a las reformas constitucionales por mayoría calificada del 60% de los representantes, el conflicto institucional entre ambos poderes del Estado es el escenario más probable.

Se ve también como los poderes partidarios de un presidente son más determinantes que los constitucionales para resolver el conflicto de las reformas a su favor. Y ello se explica por la incidencia superior que tienen las variables políticas sobre las propiamente jurídicas e institucionales en un contexto de reciente transición democrática como el nicaragüense. El control que ejercen los líderes de los partidos sobre los poderes públicos muestra la permeabilidad de unas instituciones todavía muy débilmente asentadas (en lo que podríamos llamar un “*entorno institucional atenuado*” (Santiuste Cué, 2001: 116)) frente a los intereses de los principales grupos de poder en Nicaragua.

A continuación me centro en las variables relativas al modo en que los intereses de las élites políticas inciden en el proceso de constitucionalización de la democracia nicaragüense. No es posible estudiar la reciente historia constitucional de Nicaragua sin examinar, de forma paralela, la evolución del sistema de partidos en el contexto de la transición democrática, ya que son los partidos políticos los artífices de los cambios a la Constitución desde 1990.

¿Cuáles eran los intereses políticos del FSLN en el proceso de reforma constitucional de 1995? ¿Y en 2000 y 2005? ¿Y en el caso de los demás partidos del espectro político nicaragüense? En relación a la primera cuestión, ya advertí que la redefinición del proyecto político del Frente Sandinista después de la derrota electoral del 25 de febrero de 1990 marcó la actuación del partido en ambos poderes del Estado: el Ejecutivo y el Legislativo. La negociación del FSLN con los otros grupos políticos para aprobar las reformas a la Constitución de 1995 dentro de la Asamblea Nacional obedeció al propósito de adecuar la estructura institucional del Estado al nuevo régimen democrático, e impedir que una futura presidencia liberal en 1996 (ya fuese en las candidaturas de Antonio Lacayo o de Arnoldo Alemán) pusiese en peligro las conquistas de la revolución. La pérdida de las elecciones de 1990 con un umbral de votos inferior al 45% fue uno de los factores que determinó el cálculo político del FSLN a la hora de negociar las reformas constitucionales de 1995 con la visión de un partido que más que ganar las elecciones presidenciales en 1996 y gobernar con un Ejecutivo fuerte, estaba en la posición de ser el segundo partido más votado, y, por tanto, necesitar de un parlamento reformado constitucionalmente para desempeñar un auténtico rol en las tareas legislativas de control

político sobre el presidente saliente. Esto fue finalmente lo que sucedió con la victoria electoral del líder del PLC Arnoldo Alemán.

¿Y los restantes partidos representados en la Asamblea Nacional? ¿Cuáles eran sus preferencias en el proceso de reforma constitucional del 95? En el caso de los pequeños partidos integrados en la coalición UNO que llevó al poder presidencial a Doña Violeta, se vio que tuvo lugar un proceso de fragmentación interna del parlamento, que ponía de relieve la disputa por el liderazgo sobre el proceso de transición que se estaba gestando en el bloque anti-sandinista. La lucha por la hegemonía sobre el proyecto político del anti-sandinismo fue tan ardua que ninguna de las personalidades enfrentadas (y las micro-formaciones partidarias que las sustentaban) pudo articular por sí misma un frente común. Como ya señalé anteriormente, las reformas constitucionales de 1995 se convirtieron en el instrumento de la lucha interpartidaria dentro de la UNO para imponer liderazgos específicos en la dirección de la agenda democratizadora.

En la atomización del órgano legislativo de 1990 intervinieron además dos factores de naturaleza institucional: por un lado, las reglas electorales que favorecieron la representación proporcional, y la fácil creación de partidos políticos mediante ayudas y subvenciones públicas; y por otro, la rápida disolución de la coalición UNO después del triunfo en los comicios generales de 1990, como un rasgo propio de los sistemas presidenciales. Este marco institucional modeló las expectativas de los actores políticos para jugar con ventaja en la democracia nicaragüense, tratando de optimizar los recursos de que disponían para actuar en la Asamblea Nacional a través del refuerzo constitucional de las facultades del parlamento. El órgano legislativo fue el escenario privilegiado de la “política de partidos” que inspiró el funcionamiento parlamentario de la democracia presidencial en las reformas a la Constitución de 1995.

El principal eje de conflicto dentro de la coalición gubernamental se situó en la relación con el sandinismo en el nuevo marco de la convivencia democrática: los sectores radicales de la UNO representados en la Asamblea Nacional reclamaban la expulsión del FSLN del sistema político, argumentando la necesidad de abrir un nuevo proceso constituyente que permitiera “des-sandinizar” las estructuras del Estado. Los sectores más moderados anclados en la presidencia de la República demandaban un Ejecutivo fuerte, capaz de gobernar de la mano de la Constitución de 1987 para afianzar las bases de la transición democrática, negociando con el adversario político el traspaso pacífico y ordenado de poderes mediante la firma del PTPE el 27 de marzo de 1990. El FSLN ya había demostrado su capacidad para presionar al gobierno de Doña Violeta, amenazando con romper el proceso democrático en marcha si no era tenido en cuenta como un actor estratégico del período transicional.

En Nicaragua, más que partidos políticos, entendidos como organizaciones internamente democráticas que regulan el funcionamiento del sistema competitivo, se encuentra, en muchos casos, la presencia de meras construcciones que giran en torno a las ambiciones políticas de un candidato. En ello influye no sólo la escasa tradición pluralista del país centroamericano, sino el propio régimen presidencial, que privilegia el empuje de los liderazgos personales sobre el perfeccionamiento institucional de la estructura organizativa de los partidos. De este modo, el conflicto tuvo también el rostro de los líderes que competían por resolver la polémica sobre las reformas constitucionales a su favor: Antonio Lacayo desde la presidencia se oponía a unas reformas que juzgaba innecesarias en el momento delicado de hacer efectivas las transformaciones políticas, sociales y económicas que reclamaba la Nicaragua de post-guerra. El proceso de transición tenía que ser dirigido, de modo exclusivo, por un Ejecutivo que concentrara las más amplias atribuciones, incluidas la co-legislación y la elaboración presupuestaria, evitando la dispersión institucional del poder entre los demás órganos del Estado.

Mientras que los partidos de la UNO enfrentados a la continuidad del liderazgo del hombre fuerte del gobierno de Doña Violeta reclamaban una agenda política autónoma desde el Legislativo, que era el órgano sobre el que recaía la auténtica dirección del proceso democrático. El mecanismo de presión política ejercido por los micro-partidos en la arena legislativa era el de favorecer las alianzas inter-partidarias. Las decisiones en el parlamento son siempre el fruto de una negociación política para obtener las mayorías institucionalmente requeridas. Desde esta perspectiva, los pequeños partidos que integraban la UNO, particularmente, el partido demócrata-cristiano nicaragüense, impulsaron la iniciativa de reformar parcialmente la Constitución en 1995 para evitar que se consolidase un Ejecutivo fuerte, y los líderes alternativos del bloque anti-sandinista tuvieran la oportunidad de influir en el proceso político mediante el rol activo de la Asamblea Nacional. La ruptura del modelo de poder concentrado, que había caracterizado al sistema político nicaragüense a lo largo de su historia, no se explica tanto por la existencia de un elevado compromiso de las élites parlamentarias que promovían las reformas constitucionales de 1995 con un diseño institucional basado en el equilibrio de poderes, como por la ausencia de un grupo hegemónico capaz de articular por sí sólo un centro de poder único en el nuevo régimen democrático: la dispersión del poder institucional era el reclamo mayoritario en un escenario de fuerzas políticas también múltiple, heterogéneo y desconcentrado como el de los primeros años 90.

El proceso de cambio constitucional ha dado salida jurídica a una lógica redistribuidora del poder entre los actores políticos del proceso de transición desde 1990. La necesidad de garantizar la reconciliación nacional y favorecer la gobernabilidad democrática en un contexto de paz se articuló, en la práctica, sobre el reparto de cuotas de poder entre las élites de uno y otro signo, las del sandinismo saliente y las del liberalismo entrante, que tuvo un componente negociador plagado de contrapartidas de carácter institucional y económico. El diseño de las nuevas reglas democráticas ha estado sometido a fuertes presiones políticas por un sector de ambos bloques, sandinista y anti-sandinista, en el que aún pesa una concepción tradicional del poder ligada al control exclusivo de los recursos públicos, que tiene como resultado la consolidación de un círculo restringido de ganadores.

La Ley Marco No. 199 fue una prueba más de la falta de consenso entre los actores de la democracia nicaragüense sobre las reformas constitucionales de 1995: se gestó el acuerdo político, otorgándole plena validez jurídica, con el fin de fijar de modo transitorio las reglas de juego, y la correspondiente distribución de los recursos de poder institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ya afirmé que la doble legitimidad democrática de ambos poderes en los sistemas presidenciales convertía el conflicto por las reformas en un juego de “suma cero”: en 1995 ni el poder presidencial iba a ceder en su derecho de gobernar bajo el marco constitucional con el que había sido electo, ni la Asamblea Nacional iba a renunciar a la aprobación de unos cambios que racionalizaban la función del parlamento en el nuevo sistema democrático⁸⁵⁴.

Después de las elecciones de 1996 cambiaron los actores representados en ambos poderes del Estado, y este hecho dio lugar a una nueva correlación de fuerzas que determinó el rumbo del siguiente proceso de reforma constitucional en 2000. El Pacto Ortega-Alemán configuró un campo de juego en el que los dos partidos mayoritarios pugnaban por la maximización de sus recursos de poder. La gobernabilidad democrática fue el principal argumento que utilizó tanto el PLC como el FSLN para justificar el proceso de negociación de 1999/2000. El razonamiento implícito era el de que para gobernar eficazmente había que hacer algunas concesiones al adversario. La Constitución no reguló el procedimiento y contenido del pacto entre los actores

⁸⁵⁴ En el contexto de la transición democrática era muy difícil pasar “de la política como arte de la concentración del poder a la política como arte del equilibrio de poder” (Serrano Caldera, 1993: 130).

dominantes como debiera haber sucedido, si entendemos la función de la norma suprema en la fijación de las coordenadas jurídicas de la vida pública nacional, sino que ella misma estuvo sujeta al acuerdo entre las partes, siendo el producto devaluado de este arreglo político coyuntural.

Mi hipótesis de investigación señala que el principal factor que explica la continuidad de las reformas a la Constitución en Nicaragua desde 1990 es la renovación permanente de los acuerdos políticos entre las élites dominantes. En este contexto, hay que dar respuesta al cómo se producen tales arreglos que reorientan de modo constante el proceso de transición, cuál es su impacto sobre el sistema político, y su reflejo en los sucesivos cambios a la Constitución. Esto me sitúa ante otra serie compleja de interrogantes: ¿cuál es el efecto de las reformas constitucionales sobre la democratización?, ¿cómo ha resuelto Nicaragua sus crisis constitucionales?, y ¿cuáles son los “buenos alicientes” y los “terribles castigos”, según la expresión de Sartori (1994), del sistema constitucional nicaragüense?

Los dos momentos históricos (claramente desaprovechados, si se hace un balance de la evolución política reciente del país centroamericano) en los que el intento de crear un régimen democrático ha fracasado: el de 1979 con la quiebra revolucionaria del régimen somocista, y el de 1990 con la transición pacífica hacia un modelo de competencia pluralista que pusiera fin a casi una década de conflicto armado, tuvieron también su traducción en la tentativa de fundar el Estado sobre la base de un auténtico pacto nacional fijado constitucionalmente, primero en el texto de 1987, y después en las reformas de 1995.

En el primer caso, el problema fue la hegemonización del proyecto revolucionario que protagonizó el FSLN en la década de los 80, y se plasmó en la elaboración de una Constitución hecha a la medida de los intereses políticos del Frente Sandinista, que dejó fuera a una oposición que rechazó desde el inicio su participación en el proceso constituyente, restando legitimidad a un texto que tuvo la impronta excesiva de la coyuntura histórica en la que nació: la revolución y la guerra.

En el segundo caso, el límite tuvo su origen en la dificultad de resolver las heridas del conflicto militar en las nuevas instituciones democráticas, si no era haciendo concesiones políticas recíprocas de uno y otro lado, que han terminado configurando en ambos bloques (sandinista y anti-sandinista) una estructura de intereses políticos y socioeconómicos emergentes, que ha sido el auténtico factor condicionante del proceso de cambio durante las dos últimas décadas.

Los escasos incentivos para cooperar entre el partido del gobierno y el partido de la oposición dentro de un régimen presidencial como el nicaragüense han convertido el instrumento del pacto entre las élites en el instrumento negociador por excelencia, que rompe la rigidez del juego de suma-cero, garantizando la continuidad de los grupos dominantes. Estos incentivos no surgen únicamente del marco institucional generado por los arreglos entre las élites políticas, cuya expresión jurídica es la reforma constitucional, sino que responde a un modelo sociocultural de comportamiento de los actores, que, en Nicaragua, tiene raíces históricas.

En la actualidad, la facultad de hacer nuevos cambios a la Constitución recae, de modo exclusivo, sobre el FSLN, convertido en partido hegemónico gracias al control político que mantiene sobre los otros poderes del Estado. Se ha visto como la fuerza política a Daniel Ortega

no se la dan tanto las urnas como el partido⁸⁵⁵. De este modo, la pieza que falla y vicia el sistema institucional nicaragüense son las organizaciones partidarias, ya sea en un sistema presidencial o en uno semi-parlamentario como el que proponía la iniciativa de reforma a la Constitución del Frente Sandinista en 2007/2008. ¿Cuál es la función de los partidos políticos en cada modelo? Hay que explorar bien esta relación puesto que son los líderes de los partidos los que hacen las reformas para fortalecer su poder desde el parlamento o bien desde la presidencia, como sucede ahora con el gobierno de Ortega. La apuesta del FSLN por el Ejecutivo o por el Legislativo ha dependido de un factor clave: la posibilidad de alcanzar o no la presidencia de la República. Si ésta no es factible, entonces, es preferible fortalecer los poderes de la Asamblea Nacional para controlar desde ahí al Ejecutivo; si, por el contrario, ésta se logra, es más conveniente un Ejecutivo fuerte para que el presidente pueda gobernar sin las trabas habituales del parlamento, cuando éste no se presta a colaborar, y tiene lugar el conflicto de poderes que tantos dolores de cabeza ha dado a los sucesivos presidentes de Nicaragua. Según sean las expectativas de gobernar se construye el interés político de tener, respectivamente, un Ejecutivo o un Legislativo fuerte o débil, eligiendo el órgano de mayor conveniencia para fortalecerlo o debilitarlo con reformas constitucionales *ad hoc*⁸⁵⁶.

7.1. MÁS INVESTIGACIÓN:

Se exponen algunas consideraciones finales, ilustrando futuras líneas de investigación sobre un caso empírico de gran riqueza que admite otras perspectivas teóricas y metodológicas desde un enfoque interdisciplinar. ¿Qué explica la originalidad del proceso nicaragüense? ¿Cómo puede el constitucionalismo diseñar formas *duraderas* de orden político? En el análisis comparado de los cambios a la Constitución de 1987 he intentado responder a los factores políticos que median en el *cómo*, el *quién* y *porqué* de las leyes de reforma parcial de 1995, 2000 y 2005. Ahora es el turno de evaluar la dimensión jurídica del proceso de cambio constitucional, examinando los efectos del mismo sobre el tipo y la calidad de las instituciones democráticas que se están consolidando en el país centroamericano⁸⁵⁷.

A partir de las reformas de 2000 los logros iniciales del régimen democrático no sólo se han estancado, sino que han sufrido una peligrosa reversión hacia la dudosa oferta de las estrategias pactistas, con escasos rendimientos institucionales, además de una recepción crítica por parte de los ciudadanos. Esto supone una amenaza a los principios del Estado de Derecho (*rule of law*)⁸⁵⁸. La creación del derecho ordinario debe basarse en el respeto de los legisladores a la Constitución como norma suprema, contribuyendo además al pleno desarrollo del orden constitucional. Sin embargo, la deslealtad de los actores políticos hacia el marco constitucional vigente hace que pierda su condición de *supralegalidad* para verse envuelto en los vaivenes de la política

⁸⁵⁵ Los medios que utiliza Ortega para gobernar son esencialmente partidistas (Martí y Close, 2010: 435).

⁸⁵⁶ “La ruptura de la tradición y la importación de modelos constitucionales dejó como consecuencia insana que cada cierto período se den experimentos (reformas) constitucionales en donde algunas veces se le da mayor fuerza al Ejecutivo y otras al Legislativo, de ahí el antiguo antagonismo entre estos poderes del Estado” (Navarro, 2000: 57-58).

⁸⁵⁷ “Una democracia consolidada no es necesariamente una democracia de alta calidad. Siguiendo a Linz y Stepan (1996) existe consolidación en democracias de baja calidad. Interesa cómo y con qué contenidos las democracias se consolidan” (Gutiérrez y Vargas, 1998).

⁸⁵⁸ En Nicaragua se están produciendo una serie de fenómenos que no corresponden a la categoría de “Estado de Derecho”, si consideramos los principios que definen este concepto clásico de la teoría constitucionalista: el sometimiento del conjunto de la comunidad política a la ley (*rule of law*), la introducción de límites jurídicos a la acción de los poderes públicos en el desempeño de sus funciones, la garantía de los derechos y libertades fundamentales, y el principio de división de poderes (*État du droit*).

convencional⁸⁵⁹. En el proceso de constitucionalización de la democracia nicaragüense cumple una función esencial la justicia constitucional⁸⁶⁰, que tampoco ofrece resultados muy esperanzadores. La politización extrema de la Corte Suprema de Justicia, cuya composición interna está influida por los intereses de los partidos mayoritarios, ha desvirtuado su función de controlar el derecho producido por el legislador. Esto ha generado situaciones muy graves de instrumentalización de la Sala de lo Constitucional para amparar la “guerra legislativa” entre la presidencia y la Asamblea Nacional, así como entre los partidos mayoritarios y los minoritarios.

¿Qué balance se puede hacer de la modernización jurídica de los poderes del Estado? En Nicaragua, se han seguido las tendencias reformistas del constitucionalismo latinoamericano reciente, mediante el perfeccionamiento de las instituciones de gobierno, la administración de justicia, los órganos de fiscalización de los procesos electorales u otros organismos autónomos o gubernamentales, como la Contraloría General o el Ministerio Público (Carpizo, 2007). Hay que tener en cuenta que los cambios constitucionales son lentos y reversibles, de manera que unas reformas pueden deshacer lo que otras han hecho, afectando a la sistematicidad del orden constitucional. El incremento de las facultades del Poder Legislativo, como escenario de la acción de los partidos políticos, ha sido la dirección del proceso de cambio constitucional experimentado en Nicaragua desde mediados de los noventa. Aunque los partidos mayoritarios no han fijado acuerdos con objeto de favorecer la existencia de gobiernos estables y fuertes. El instrumento del pacto obedece más bien a otro tipo de funcionalidad. Los diseños político-institucionales no pueden ofrecer más que una estructura racional de incentivos para desarrollar un comportamiento adecuado entre los actores bajo determinadas expectativas normativas (Nohlen, 1987). Si bien existen factores socioculturales que intervienen en la práctica de los actores políticos e influyen en sus resultados. La consolidación del presidente Ortega al ganar su segunda elección en 2011, y obtener una representación mayoritaria en la Asamblea Nacional, ha sustituido la lógica de la distribución del poder que inspiró la reforma constitucional de 1995 por una lógica de concentración del poder: la presencia hegemónica del partido gubernamental inaugura un nuevo ciclo de cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que ambos (además del Electoral y el Judicial) están en manos de una misma fuerza política: el FSLN.

La flexibilización de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se ha basado en la eliminación del principio sistémico de que “*el ganador se lo lleva todo*”, que ha caracterizado al modelo clásico de la democracia presidencial (Linz, 1990). La limitación del poder de los presidentes en favor de los legislativos para evitar los tradicionales abusos de los sistemas hiperpresidenciales, que degeneraron algunos de ellos en prolongadas dictaduras, no se ha traducido en un buen funcionamiento parlamentario del modelo presidencial. Por el contrario, la acción de los partidos ha derivado en una situación muy distinta. En Nicaragua, a los Ejecutivos fuertes ha sustituido el control partidario de los poderes públicos en el marco de la Asamblea Nacional revestida de nuevas atribuciones, que redefine los intereses institucionales de los actores políticos.

En respuesta a la utilidad de las reformas constitucionales, hay que examinar qué procesos se intentan resolver mediante la revisión del marco constitucional y qué instituciones requieren de

⁸⁵⁹ “Es posible que sobre el papel se den todas las condiciones institucionales para fortalecer el Estado de Derecho, pero los grupos de poder dominantes no aceptan en lo fundamental el principio de auto-limitarse en base a las normas constitucionales. Están por encima de la ley y actúan con impunidad porque las instituciones no operan efectivamente de manera que el espíritu de la ley no logra plasmarse en la práctica de las relaciones de poder” (Domingo, 2006: 39).

⁸⁶⁰ “El activismo de la justicia constitucional viene a llenar la inactividad e inoportunidad de los parlamentos, muy criticados en la actualidad. No puede permitir que la Constitución sea una mentira, solamente efectiva en el papel, sin valor normativo efectivo en la realidad” (Escobar Fornos, 2005).

nuevos reajustes. En este punto, hay que señalar que uno de los objetivos del proceso de reforma ha sido el de impedir los duros efectos del bloqueo de poderes. En el caso que nos ocupa, se han dado los extremos del modelo constitucional democrático que conceptualiza Ackerman (2007: 9) al referirse a la “*esperanza madisoniana*” (donde impera la negociación y el arreglo entre los oponentes políticos) y la “*pesadilla linziana*” (donde tiene lugar la absoluta ruptura institucional). Aunque el pacto y la ruptura del pacto han sido la sombra de tales procesos en la realidad de Nicaragua, como el haz y el envés del recurso a la “política de las componendas” a la que se refiere Sartori (1994) cuando estudia la originalidad del modelo presidencial de Estados Unidos, como única estrategia para evitar los rigores de la parálisis institucional. El modelo presidencial norteamericano consiste en un régimen de separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, aunque la aplicación práctica del diseño clásico no se haya producido del modo rígido previsto por los constituyentes de Filadelfia. Entre el órgano presidencial, como único encargado de las tareas gubernamentales, y el órgano parlamentario, dirigido a la producción legislativa, ha sido necesario establecer unos puentes que sirvan de nexo institucional para permitir una actuación coherente de ambos órganos.

En Nicaragua, el giro hacia un presidencialismo atenuado, lejos de redefinir democráticamente las funciones del Ejecutivo ha convertido a los presidentes en rehenes de las mayorías parlamentarias en el Legislativo a través de una amplia gama de facultades, desde el control político sobre el poder presidencial a la intervención sobre los restantes poderes del Estado mediante la designación de altos cargos. Se ha visto que los presidentes nicaragüenses que no estaban amparados en un fuerte liderazgo partidario dentro de la arena legislativa eran “potencialmente marginales” (Mainwaring y Shugart, 2002), teniendo enormes dificultades para cumplir con su programa de gobierno.

¿Cuál es la alternativa institucional a los riesgos del presidencialismo puro? La respuesta de Linz fue la de dar preferencia a la forma parlamentaria de gobierno, basándose en el argumento de que el presidencialismo era menos capaz de producir regímenes democráticos estables⁸⁶¹. La pregunta que Linz no responde es la de cuáles son las razones y de qué manera un cambio hacia el modelo parlamentario resolvería los problemas de gobernabilidad que el presidencialismo no puede solventar (Sartori, 1994: 112). Más bien se presentarían otros problemas, como el de contar con partidos políticos dotados de incentivos a la cooperación dentro del órgano legislativo, así como de cohesión organizativa y disciplina partidaria.

El problema del funcionamiento institucional de la democracia nicaragüense no está ni en el Ejecutivo ni en el Legislativo, sino en los actores políticos emplazados en uno u otro poder del Estado con la pretensión de ejercer un control hegemónico sobre las instituciones. ¿Qué grado de poder necesita un presidente para que su agenda de gobierno salga adelante? A fin de evitar el gobierno por decreto, el presidente necesita de la colaboración indispensable del parlamento. ¿Cómo equilibrar la función de ambos poderes mediante atribuciones que no inclinen la balanza de un lado o de otro? En el caso de Nicaragua, se ha visto que la solución al “*nexo Ejecutivo-Legislativo*” (Sartori, 1994: 189) ha sido la de aumentar los poderes del segundo sobre el primero. Sólo Daniel Ortega ha invertido esta tendencia inicial, marcada por las reformas de 1995, 2000 y 2005, a través del refuerzo de la capacidad de emitir decretos en materia administrativa, aunque los verdaderos resortes de su poder sigan siendo los que provienen del control partidario sobre los demás poderes del Estado: Legislativo, Judicial y Electoral. Más que de poderes constitucionales (vinculados al diseño original de las instituciones) se habla de poderes meta-constitucionales (asociados a la práctica de los actores dentro de estas mismas

⁸⁶¹ “Las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen” (Valenzuela, 1987: 34).

instituciones, que, en el caso nicaragüense, viene determinada por la actuación de los partidos políticos, como se ha mostrado a lo largo de la investigación). La discusión de todos estos planteamientos es lo que hace interesante este trabajo para la Ciencia Política en general.

Hay que predecir bien las consecuencias de las constituciones. En su calidad de procedimientos que permiten un ejercicio controlado del poder, el contenido de las normas constitucionales debe ser *neutral*. Los constituyentes deben enfrentar la tarea compleja de fijar las reglas de un sistema de gobierno que cumpla, entre otras funciones, con la exigencia de gobernar bien, y para ello ha de tener una orientación finalista, que permita integrar en el proceso del diseño institucional las consecuencias de su funcionamiento⁸⁶². Desde este punto de vista, la hipótesis de que el sistema parlamentario ofrece grandes ventajas para la canalización de los conflictos frente al modelo de democracia presidencial no elimina el hecho de que se perfeccionen constitucionalmente los sistemas presidencialistas para generar “equilibrios institucionales” (Valadés, 2000: 128) más efectivos en el proceso de consolidación de las instituciones democráticas. Esto incluye tanto los mecanismos institucionales diseñados como la práctica política, entendiendo que la esencia del sistema democrático, ya sea en el marco de un modelo presidencial o parlamentario, está orientada a la producción de consensos.

¿Cuáles son las débiles bases de la “democracia constitucional” en Nicaragua? La ausencia de un compromiso de las élites con la Constitución: las normas constitucionales no se entienden como “verdades” inalterables, plasmadas en un documento escrito, que permita vincular al conjunto de la comunidad política a lo largo del tiempo. Quizás para explicar esto haya que recurrir de nuevo a la historia. El proceso de elaboración y aprobación de la Constitución de 1987 no integró a la derecha más dura alineada con la “contra”. Las reformas constitucionales del período democrático, con la excepción de las de 1995, han restringido la participación de las fuerzas políticas minoritarias que se oponen a los dos grandes partidos, herederos del *post-sandinismo* y el *post-somocismo* (Torres-Rivas, 2007). En este contexto, es difícil ver la Constitución como un compromiso de los actores políticos con un conjunto de normas fijas, sino más bien como un acto de voluntad en el que existen ganadores y perdedores, como sucedía en el constitucionalismo decimonónico, cuando las constituciones eran consideradas un *botín de guerra*. “Tal vez en la imbricación entre jurisdicción constitucional y participación de la sociedad esté el camino para lo nuevo, para la superación de la crisis, que, como se sabe, existe exactamente cuando lo nuevo no nace y lo viejo no muere, en fin, cuando lo viejo oscurece lo nuevo” (Solano, 2007: 402).

En Nicaragua, la Constitución de 1987 y sus reformas han estado sometidas a la paradoja del “jinete” y la “cabalgadura” ante el déficit de valores democráticos que caracteriza a la cultura política de unas élites que utilizan las instituciones como enclaves de poder duraderos. Las reglas institucionales del recambio democrático no se ajustan a la mentalidad de unos actores con vocación atemporal en el ejercicio del poder político. Las dificultades históricas en la construcción del Estado, y la débil institucionalización del sistema de partidos en el proceso de transición democrática desde 1990, explican la continuidad de las reformas al texto constitucional, que pierde su valor jurídico efectivo en el contexto coyuntural de adecuación de la abstracción legal al ejercicio personal y arbitrario del poder político. Como señala Pérez-Baltodano: “el Estado patrimonial se ha expresado a través del Estado persona y el Estado

⁸⁶² “Las normas que no duran, que se rehacen continuamente, transforman la certidumbre que esperamos del derecho en una incertidumbre “disfuncional”, lo cual lo convierte en nuestro enemigo” (Sartori, 2003: 243). En este punto, hay que evitar tanto el racionalismo jurídico que toma como referente de análisis el sistema de normas abstractas sin ponerlo en conexión con su contexto sociopolítico, como el enfoque teórico en Ciencia política que no visualiza el problema del diseño institucional desde una óptica empírica y comparada.

partido, o en una combinación de ambos. (...) En términos generales, ha faltado un proyecto de Estado-nación: la configuración de un sentido universal del bien colectivo y la visión común del porvenir⁸⁶³” (2008: 782). Las reformas de 2000 y 2005 han sido la expresión de los fuertes liderazgos de Daniel Ortega y Arnoldo Alemán sobre el FSLN y el PLC, con el objetivo de garantizar el control de los representantes de ambas formaciones sobre los poderes del Estado. El líder sandinista ha incrementado sus recursos de poder político e institucional sobre su socio y adversario en el Pacto de 2000. La reelección del presidente Ortega el 6 de noviembre de 2011 ha sido el resultado de esta evolución del sistema constitucional nicaragüense hacia la concentración de poderes en manos del titular del Ejecutivo después de una elección irregular supervisada por un CSE altamente deslegitimado. Los legisladores del FSLN serán los artífices de los próximos cambios constitucionales durante el período de gobierno recién inaugurado (2012-2017) a fin de eliminar la prohibición del artículo 147 de la Constitución, y dar vía libre a la reelección de Ortega por un tiempo indefinido. Como concluye Dora María Téllez: “(...) *¿cuál es el gran problema de este país?, en este país todo el mundo hace las reglas con la mentalidad del jinete, cree que toda la vida va a estar encaramado en el caballo, y entonces usa espuelas, usa reos que lastiman a la bestia, y cuando está abajo le molestan, ¿verdad?, pero uno tiene que aprender a dictar reglas en un país con la mentalidad del jinete y de la cabalgadura, pues, de que van a ser cabalgadura, pero aquí el que se encarama cree que va a estar ahí toda la vida, y hacen las reglas para concentrar el poder a su medida, y después se vuelven en su contra*⁸⁶⁴”.

⁸⁶³ Hasta que los partidos nicaragüenses no articulen el proceso político, sentando las bases de un consenso nacional sobre los intereses de los distintos grupos sociales, el país seguirá polarizado entre una izquierda que no respeta las instituciones democráticas, y una derecha que desconoce los altos niveles de pobreza existentes (Pérez Baltodano, 2010).

⁸⁶⁴ De este modo, observa Alejandro Serrano Caldera: “la historia constitucional y del Estado nicaragüense ha sido más que nada la historia del poder. Las instituciones no han sido la causa y el cauce del poder, ni el poder ha sido lo que la ley dice que es, ni la ley ha sido la expresión de la voluntad general. El sistema legal y las instituciones han sido, principalmente, instrumentos en manos del poder para salvaguardar las apariencias de un Estado de Derecho sin derecho y de una legalidad sin legitimidad” (2006: 4).

ANEXO:

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
Título I: Principios Fundamentales. Capítulo Único: artículo 1.	La independencia, soberanía e independencia nacional son derechos irrenunciables del pueblo nicaragüense.		
Título I: Principios Fundamentales. Capítulo Único: artículo 2.	La soberanía nacional reside en el pueblo. El poder político por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación.		
Título I: Principios Fundamentales. Capítulo Único: artículo 4.	El Estado promoverá y garantizará los avances de carácter social y político para asegurar el bien común.		
Título I: Principios Fundamentales. Capítulo Único: artículo 5.	Las diferentes formas de propiedad: pública, privada, asociativa, cooperativa y comunitaria deberán ser garantizadas.		
Título II: Sobre el Estado. Capítulo Único: artículo 10.		Nicaragua sólo reconoce obligaciones internacionales sobre su territorio que hayan sido libremente consentidas y de conformidad con la Constitución y con el Derecho Internacional.	
Título III: La nacionalidad nicaragüense. Capítulo Único: artículo 20.		La calidad de nacional nicaragüense no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad.	
Título IV: Derechos y Garantías del Pueblo nicaragüense. Capítulo I: Derechos individuales. Artículo 26.	El domicilio sólo puede ser allanado por orden escrita de juez competente.		
Título IV: Derechos y Garantías del Pueblo nicaragüense. Capítulo I: Derechos individuales. Artículo 28.	Los nicaragüenses que encuentren en el extranjero gozan del amparo y protección del Estado a través de la diplomacia.		

Fuente: Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, Ley de Reforma Parcial N° 330/2000, Ley de Reforma Parcial N° 520/2005.

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
Título IV: Derechos y Garantías del Pueblo nicaragüense. Capítulo I: Derechos individuales. Artículo 33.	Nadie puede ser sometido a detención o prisión arbitraria ni ser privado de su libertad salvo por causas fijadas por la ley con arreglo a un procedimiento legal.		
Título IV: Derechos y Garantías del Pueblo nicaragüense. Capítulo I: Derechos individuales. Artículo 34.	Todo procesado tiene derecho, en igualdad de condiciones, a garantías mínimas: tutela judicial efectiva, presunción de inocencia,..etc.		
Título IV: Derechos y Garantías del Pueblo nicaragüense. Capítulo I: Derechos individuales. Artículo 42.	En Nicaragua se reconoce y garantiza el derecho del refugio y el asilo.		
Título IV: Derechos y Garantías del Pueblo nicaragüense. Capítulo I: Derechos individuales. Artículo 44.	Se garantiza el derecho de propiedad privada de los bienes y medios de producción. Se prohíbe la confiscación de bienes.		
Capítulo II: Derechos Políticos. Artículo 51.	Los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos y optar a cargos públicos salvo las limitaciones impuestas por la Constitución Política.		
Capítulo II: Derechos Sociales. Artículo 56.	El Estado prestará atención a los discapacitados y los familiares de caídos en guerra		
Capítulo III: Derechos Sociales. Artículo 68.	Los medios de comunicación, dentro de su función social, deberán contribuir al desarrollo de la nación.		La importación de papel, maquinaria y equipo para los medios de comunicación social, estarán exentas de impuestos. Las Leyes tributarias regularán la materia
Capítulo IV: Derechos de la Familia. Artículo 71.	La niñez goza de protección especial por lo cual tiene plena vigencia la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Niña.		

Fuente: Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, Ley de Reforma Parcial N° 330/2000, Ley de Reforma Parcial N° 520/2005.

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
Capítulo V: Defensa Nacional. Capítulo Único: artículo 92.	Sólo en casos excepcionales el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá, en apoyo de la Policía Nacional, ordenar la intervención del Ejército. Se prohíbe el establecimiento de bases militares extranjeras en el territorio nacional.		
Capítulo V: Defensa Nacional. Capítulo Único: artículo 93.	El Ejército de Nicaragua es una institución nacional, de carácter profesional, apolítico y obediente. En ningún caso los civiles podrán ser juzgados por tribunales militares.		
Capítulo V: Defensa Nacional. Capítulo Único: artículo 94.	Tampoco podrán optar a cargos públicos de elección popular si no hubieren renunciado de su calidad de militar o de policía en servicio activo.		
Capítulo V: Defensa Nacional. Capítulo Único: artículo 95.	Estará sometido a la autoridad civil que será ejercida directamente por el Presidente de la República en su carácter de Jefe Supremo del Ejército de Nicaragua, o a través del ministerio correspondiente.		
Capítulo V: Defensa Nacional. Capítulo Único: artículo 96.	No habrá servicio militar obligatorio.		
Capítulo V: Defensa Nacional. Capítulo Único: artículo 97.	La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil.		
Título VI: Economía Nacional. Capítulo I: artículo 99.	El Estado es responsable de promover el desarrollo integral del país. El ejercicio de las actividades económicas corresponde a la iniciativa privada.		
Título VI: Economía Nacional. Capítulo I: artículo 104.	La iniciativa económica empresarial es libre.		
Título VI: Economía Nacional. Capítulo I: artículo 105.	Los servicios de educación, salud y seguridad social, son deberes indeclinables del Estado.		

Fuente: Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, Ley de Reforma Parcial N° 330/2000, Ley de Reforma Parcial N° 520/2005.

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
Título VI: Economía Nacional. Capítulo II: artículo 106.	La reforma agraria es instrumento fundamental para la democratización de la propiedad.		
Título VI: Economía Nacional. Capítulo III: artículo 112.	La Asamblea Nacional podrá modificar el proyecto del presupuesto enviado por el Presidente, pero no se puede crear gasto extraordinario, sino por la Ley del Régimen Presupuestario. Toda modificación al Presupuesto General requerirá de la aprobación de la Asamblea Nacional.		
Título VI: Economía Nacional. Capítulo III: artículo 113.	Corresponde al Presidente la formulación del Proyecto de Ley Anual del Presupuesto el que deberá someter para su discusión y aprobación a la Asamblea Nacional.		
Título VI: Economía Nacional. Capítulo III: artículo 114.	Corresponde exclusivamente a la Asamblea Nacional la potestad para crear, aprobar, modificar o suprimir tributos.		
Título VII: Educación y Cultura. Capítulo Único: artículo 121.	Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica tienen derecho a la educación intercultural en su lengua materna.		
Título VII: Educación y Cultura. Capítulo Único: artículo 125.	Las universidades y centros de educación técnica superior gozan de autonomía académica, financiera, orgánica y administrativa, de acuerdo con la ley.		
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo I: artículo 130.	La nación nicaragüense se constituye en un Estado Social de Derecho. En todos los poderes del Estado no se podrán hacer recaer nombramientos en personas que tengan parentesco cercano regirá la prohibición del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.	La Asamblea Nacional mediante dos tercios de los votos de sus miembros podrá declarar la privación de inmunidad del Presidente. Para los otros funcionarios la resolución será aprobada con el voto favorable de la mayoría de sus miembros. Los funcionarios públicos que conforme la presente Constitución gozan de inmunidad, no podrán ser detenidos, ni procesados. La inmunidad es renunciabile.	

Fuente: Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, Ley de Reforma Parcial N° 330/2000, Ley de Reforma Parcial N° 520/2005.

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo I “Principios Generales”: artículo 131.	Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones. Las funciones civiles no podrán ser militarizadas. El servicio civil y la carrera administrativa serán regulados por la ley.		
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo II “Poder Legislativo”: artículo 132.	La Asamblea Nacional se compone de 90 diputados: 70 elegidos en circunscripciones departamentales y 20 en nacionales.		
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo II “Poder Legislativo”: artículo 133.		También forman parte de la Asamblea Nacional como Diputados, Propietario y Suplente respectivamente, el Ex Presidente de la República y Ex Vicepresidente electos por el voto popular directo en el período inmediato anterior, y, como Diputados, Propietario y Suplente los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República que participaron en la elección correspondiente, y hubiesen obtenido el segundo lugar.	
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo II “Poder Legislativo”: artículo 134.	Para ser diputado se requiere ser nacional de Nicaragua, tener más de 21 años, residir en el país de forma continuada. No podrán serlo los Ministros, Viceministros, Contralor y Sub-contralor General, Procurador y Sub-procurador General de Justicia, Procurador y Sub-procurador de Derechos Humanos, Fiscal General y Fiscal General Adjunto y Alcaldes 12 meses antes de la elección.	Además, haber nacido o haber residido durante los últimos dos años en el Departamento o Región Autónoma por el cual se pretende salir electo.	
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo II “Poder Legislativo”: artículo 136.	Los diputados de la Asamblea Nacional serán elegidos para un período de cinco años, que se contarán a partir de su instalación, el nueve de enero del año siguiente al de la elección.		

Fuente: Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, Ley de Reforma Parcial N° 330/2000, Ley de Reforma Parcial N° 520/2005.

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo II “Poder Legislativo”: artículo 131.	Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones. Las funciones civiles no podrán ser militarizadas. El servicio civil y la carrera administrativa serán regulados por la ley.		
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo II “Poder Legislativo” artículo 132.	La Asamblea Nacional se compone de 90 diputados: 70 elegidos en circunscripciones departamentales y 20 en nacionales.		
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo II “Poder Legislativo”: artículo 133.		También forman parte de la Asamblea Nacional como Diputados, Propietario y Suplente respectivamente, el Ex Presidente de la República y Ex Vicepresidente electos por el voto popular directo en el período inmediato anterior, y, como Diputados, Propietario y Suplente los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República que participaron en la elección correspondiente, y hubiesen obtenido el segundo lugar.	
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo II “Poder Legislativo”: artículo 134.	Para ser diputado se requiere ser nacional de Nicaragua, tener más de 21 años, residir en el país de forma continuada. No podrán serlo los Ministros, Viceministros, Contralor y Sub-contralor General, Procurador y Sub-procurador General de Justicia, Procurador y Sub-procurador de Derechos Humanos, Fiscal General y Fiscal General Adjunto y Alcaldes 12 meses antes de la elección.	Además, haber nacido o haber residido durante los últimos dos años en el Departamento o Región Autónoma por el cual se pretende salir electo. (Sistematicidad-art.20).	
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo II “Poder Legislativo”: artículo 136.	Los diputados de la Asamblea Nacional serán elegidos para un período de cinco años, que se contarán a partir de su instalación, el nueve de enero del año siguiente al de la elección.		

Fuente: Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, Ley de Reforma Parcial N° 330/2000, Ley de Reforma Parcial N° 520/2005.

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
<p>Título VIII: Organización del Estado. Capítulo II “Poder Legislativo”: artículo 138.</p>	<p>Atribuciones de la Asamblea Nacional: elaborar y aprobar leyes y decretos, y reformar y derogar los existentes; conceder amnistía por iniciativa propia o del Presidente; solicitar informes a Ministros, Viceministros y presidentes de entes autónomos; interpelación; despojo de la inmunidad por mayoría absoluta; debatir y aprobar el Presupuesto General; elegir a los magistrados de la CSJ en listas separadas propuestas en 15 días por el Presidente y los diputados. Si no hubiere listas presentadas por el Presidente, bastarán las propuestas por los miembros de la Asamblea Nacional. Cada candidato debe ser electo con el voto favorable del 60% de los miembros de la Asamblea Nacional; ratificación de los tratados internacionales; crear comisiones permanentes, especiales y de investigación; autorizar la salida del Presidente fuera del territorio nacional por una estancia superior a 15 días; aprobar o rechazar el decreto del Ejecutivo sobre el Estado de Emergencia.</p>	<p>Se elegirán a un número igual de Conjuces con los mismos requisitos y procedimientos con el que se nombran a los Magistrados de la CSJ. Elegir al Superintendente y Vice Superintendente General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, de listas propuestas por el Presidente. Elegir al Fiscal General quien estará a cargo del Ministerio Público y al Fiscal General Adjunto de ternas separadas propuestas por el Presidente y los Diputados, por un período de cinco años; deberán tener las mismas calidades que se requieren para ser Magistrado de la CSJ y gozarán de inmunidad. Elegir a los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República de listas separadas, propuestas por el Presidente y los diputados. El plazo para presentar las listas será de quince días. Si no hubiere listas presentadas por el Presidente de la República, bastarán las propuestas por los Diputados. Cada candidato debe ser electo con el voto favorable del 60% de los miembros de la Asamblea Nacional. Elegir al Procurador y Subprocurador para la Defensa de los Derechos Humanos, de listas propuestas por los Diputados, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes, debiendo alcanzar en su elección el 60% del voto favorable del sesenta por ciento de los Diputados. El Procurador y Subprocurador para la Defensa de los Derechos Humanos gozan de inmunidad. Recibir informes del Presidente de la Contraloría General, del Procurador para la defensa de los Derechos Humanos, del Fiscal General, el Superintendente de Bancos y el presidente del Banco Central.</p>	<p>Solicitar informes también al Procurador y Subprocurador General de la República, cuya no comparecencia injustificada será causa de destitución inmediata. Puede destituir a funcionarios considerados no aptos para el ejercicio de su cargo por mayoría cualificada del 60% de los diputados miembros de la cámara. Respecto al nombramiento de los ministros, el Procurador y Sub-procurador General de la República, los jefes de misiones diplomáticas y directores de entes autónomos y gubernamentales, realizados por el Presidente de la República, éste sólo sería considerado un nombramiento firme hasta su ratificación por el voto favorable del 60% de los diputados en un plazo no superior a quince días.</p>

Fuente: Constitución Política de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, N° 330/2000 y N° 520/2005.

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
<p>Título VIII: Organización del Estado. Capítulo II “Poder Legislativo”: artículo 140.</p> <p>Título VIII: Organización del Estado. Capítulo II “Poder Legislativo”: artículo 141.</p>	<p>Tiene iniciativa de ley: los diputados de la Asamblea Nacional, que también tienen derecho de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas; el Presidente de la República; la Corte Suprema de Justicia; el Consejo Supremo Electoral; los consejos regionales autónomos y los consejos municipales; los ciudadanos.</p> <p>El quórum para las sesiones de la Asamblea Nacional se constituye con la mitad más uno del total de los diputados que la integran. Los proyectos de ley, decretos, resoluciones, acuerdos y declaraciones requerirán para su aprobación, del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados presentes, salvo en los casos en que la Constitución exija otra clase de mayoría.</p>		<p>Iniciativa de ley de los representantes nicaragüenses en el Parlamento Centroamericano del Sistema de Integración Centroamericano (SIC)</p>
<p>Título VIII: Organización del Estado. Capítulo II “Poder Legislativo”: artículo 142.</p>	<p>El Presidente de la República podrá vetar total o parcialmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes a aquél en que lo haya recibido. Si no ejerciere esta facultad ni sancionara, promulgara y publicara el proyecto, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley en cualquier medio de difusión nacional escrito.</p>		<p>El Presidente de la República deberá especificar los motivos del veto parcial o total a los artículos, siendo una función de la Comisión Legislativa, encargada en cada caso, dictaminar sobre la admisión de las razones del veto presidencial. La Asamblea Nacional podrá rechazar el veto del Ejecutivo con un número de votos favorables que exceda la mitad más uno del total de miembros de la cámara.</p>
<p>Título VIII: Organización del Estado. Capítulo III “Poder Ejecutivo”: artículo 144.</p>	<p>El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, quien es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe Supremo del Ejército de Nicaragua.</p>		

Fuente: Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, Ley de Reforma Parcial N° 330/2000, Ley de Reforma Parcial N° 520/2005.

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo III “Poder Ejecutivo”: artículo 145.	El Vicepresidente de la República desempeña las funciones que le señale la presente Constitución Política, y las que le delegue el Presidente de la República directamente o a través de ley.		
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo III “Poder Ejecutivo”: artículo 147.	No podrán ser elegidos 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.	Para ser elegidos Presidente y Vicepresidente de la República los candidatos a tales cargos deberán obtener como mayoría relativa al menos el cuarenta por ciento de los votos válidos, salvo el caso de aquellos que habiendo obtenido un mínimo del treinta y cinco por ciento de los votos válidos superen a los candidatos que obtuvieron el segundo lugar por una diferencia mínima de cinco puntos porcentuales. (Sistematicidad-art.20)	
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo III “Poder Ejecutivo”: artículo 148.	El Presidente y Vicepresidente ejercerán sus funciones por un período de cinco años, que se contarán a partir de su toma de posesión el día diez de enero del año siguiente de la elección. Dentro de este período gozarán de inmunidad, de conformidad con la ley.		
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo III “Poder Ejecutivo”: artículo 149.	El Presidente de la República podrá salir del país en ejercicio de su cargo, por un período menor de quince días sin ninguna autorización. Para un período mayor de quince días y menor de treinta requerirá previa autorización de la Asamblea Nacional.		
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo III “Poder Ejecutivo”: artículo 151.	Los decretos y providencias del Presidente de la República deben ser refrendados por los ministros de estado de las ramas, salvo los que se refieren a su nombramiento o remoción. El Consejo de Ministros será presidido por el Presidente y, en su defecto, por el Vicepresidente.		

Fuente: Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, Ley de Reforma Parcial N° 330/2000, Ley de Reforma Parcial N° 520/2005.

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
<p>Título VIII: Organización del Estado. Capítulo III “Poder Ejecutivo”: artículo 150.</p>	<p>Dictar decretos ejecutivos en materia administrativa. Elaborar el proyecto del Ley del Presupuesto General de la República y presentarlo a consideración de la Asamblea Nacional para su aprobación, y sancionarlo y publicarlo una vez aprobado. Nombrar y remover a los ministros y viceministros de Estado, presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales, jefes de misiones diplomáticas y demás funcionarios, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución y en las leyes. Reglamentar las leyes que lo requieran en un plazo no mayor de sesenta días.</p>	<p>Proponer a la Asamblea Nacional, listas o ternas en su caso, de candidatos para la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Supremo Electoral, de los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República, del Superintendente y Vice-Superintendente de Bancos y Otras Instituciones Financieras, del Fiscal General de la República y Fiscal General Adjunto de la República.</p>	
<p>Título VIII: Organización del Estado. Capítulo III “Poder Ejecutivo”: artículo 152.</p>	<p>Para ser ministro, viceministro, Presidente o Director de Entes Autónomos y Gubernamentales, Embajadores y Jefes Superiores del Ejército y la Policía, se requiere: ser nacional de Nicaragua. No podrán los militares en servicio activo, los que desempeñen otro cargo en alguno de los poderes del Estado.</p>	<p>Haber residido en forma continua en el país los cuatro años anteriores a la fecha de su nombramiento (Sistematicidad-art.20).</p>	
<p>Título VIII: Organización del Estado. Capítulo IV “Contraloría General”: artículo 154.</p>	<p>La Contraloría General de la República es el Organismo Rector del sistema de control de la Administración Pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado.</p>	<p>Para dirigirla créase el Consejo Superior de la Contraloría General de la República, que estará integrado por cinco miembros propietarios y tres suplentes, electos por la Asamblea Nacional para un período de cinco años, dentro del cual gozarán de inmunidad.</p>	
<p>Título VIII: Organización del Estado. Capítulo IV “Contraloría General”: artículo 155.</p>	<p>Establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales. El control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República.</p>		

Fuente: Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, Ley de Reforma Parcial N° 330/2000, Ley de Reforma Parcial N° 520/2005.

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo IV “Contraloría General”: artículo 156.	La Contraloría deberá hacer públicos los resultados de sus investigaciones, y cuando de los mismos se presumieran responsabilidades penales, deberá enviar su investigación a los tribunales de justicia.	El Presidente y Vicepresidente del Consejo Superior de la Contraloría General de la República serán elegidos por los miembros del Consejo Superior de entre ellos mismos, por mayoría de votos y por el período de un año, pudiendo ser reelectos. El Presidente del Consejo Superior de la Contraloría General de la República o quien éste designe de entre los Miembros del Consejo, informará de la gestión del organismo a la Asamblea Nacional cada año o cuando ésta lo solicite; este acto lo realizará personalmente el Presidente o el designado.	
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo V “Poder Judicial”: artículo 159.	EL Poder Judicial recibirá no menos de cuatro por ciento del Presupuesto General de la República. Habrá tribunales de apelación, jueces de distrito, jueces locales, cuya organización y funcionamiento será determinado por la ley. Se establece la carrera judicial que será regulada por la ley. Los tribunales militares sólo conocerán las faltas y delitos militares.		
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo V “Poder Judicial”: artículo 161.	Se requiere haber ejercido una judicatura o la profesión por lo menos durante diez años, o haber sido magistrado de los tribunales de apelaciones durante cinco años cuando se opte para ser Magistrado de la Suprema Corte de Justicia. No ser militar en servicio activo.	Para ser juez se requiere: ser nacional de Nicaragua. Los que hubiesen adquirido otra nacionalidad deberán haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de la fecha de elección (Sistematicidad-art.20)..	
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo V “Poder Judicial”: artículo 162.	El período de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el de los magistrados de los Tribunales de Apelaciones será de siete años. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia gozan de inmunidad.	El período de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el de los magistrados de los Tribunales de Apelaciones será de cinco años. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia gozan de inmunidad.	

Fuente: Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, Ley de Reforma Parcial N° 330/2000, Ley de Reforma Parcial N° 520/2005.

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo V “Poder Judicial”: artículo 163.	La Corte Suprema de Justicia estará integrada por doce magistrados electos por la Asamblea Nacional, por un período de cinco años. La Corte Suprema de Justicia se integrará en Salas, cuya organización e integración se acordará entre los mismos magistrados, conforme lo estipula la Ley de la materia. La Corte Plena conocerá y resolverá los recursos de inconstitucionalidad de la ley y los conflictos de competencias y constitucionalidad entre los Poderes del Estado.	La Corte Suprema de Justicia estará integrada por dieciséis magistrados electos por la Asamblea Nacional, por un período de cinco años. La Asamblea Nacional nombrará por cada magistrado a un Conjuez. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia toman posesión de su cargo ante la Asamblea Nacional, previa promesa de ley y eligen de entre ellos a su Presidente y Vicepresidente por mayoría de votos para un período de un año, pudiendo ser reelectos.	
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo V “Poder Judicial”: artículo 164.	Son atribuciones de la CSJ: conocer y resolver los recursos ordinarios y extraordinarios contra las resoluciones de los tribunales de justicia de la República; los recursos de amparo por violación de los derechos establecidos en la Constitución; los recursos por inconstitucionalidad de la ley, además de los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado.	Nombrar y destituir con el favorable de las tres cuartas partes de sus miembros a los magistrados de los Tribunales de Apelaciones.	
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo VI “Poder Electoral”: artículo 170.	El Consejo Supremo Electoral estará integrado por siete magistrados propietarios y tres suplentes, elegidos por la Asamblea Nacional, de conformidad con las disposiciones contenidas en el numeral 8) del Arto. 138.	Los miembros del Consejo Supremo Electoral elegirán de entre ellos al Presidente y Vicepresidente del mismo. Su período será de un año, pudiendo ser reelegido.	
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo VI “Poder Electoral”: artículo 171.	Los Magistrados del CSE no podrán ser: los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de los candidatos; los que ejerzan cargos de elección popular; los funcionarios del Estado; los militares en activo.	Haber residido en forma continuada en el país los cuatro años anteriores a su elección (sistematicidad-art.20).	

Fuente: Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, Ley de Reforma Parcial N° 330/2000, Ley de Reforma Parcial N° 520/2005.

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo VI “Poder Electoral”: artículo 171.	Los magistrados del Consejo Supremo Electoral ejercerán su función durante un período de cinco años a partir de su toma de posesión, dentro de este período gozan de inmunidad.		
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo VI “Poder Electoral”: artículo 171.	El CSE tiene las funciones de: organizar y dirigir las elecciones o referendos; nombrar a los miembros de los demás organismos electorales; elaborar el calendario electoral; efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios; conocer y resolver en última instancia las resoluciones que dicten los organismos electorales subordinados y las impugnaciones que presenten los partidos políticos.	Cancelar la personalidad jurídica de los Partidos Políticos que no obtengan al menos un cuatro por ciento del total de votos válidos en las elecciones de autoridades generales, En el caso de las elecciones municipales, para ser electo Alcalde, Vice-Alcalde y Concejal se requiere haber residido o trabajado en forma continuada en el país los cuatro años anteriores a la elección (sistematicidad-art.20).	
Título IX: División Político-administrativa. Capítulo I: De los municipios. Artículo 175.	El territorio nacional se divide en departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y municipios. Las leyes de la materia determinarán su creación, extensión, número, organización, estructura y funcionamiento de las diversas circunscripciones territoriales.		
Título IX: División Político-administrativa. Capítulo I: De los municipios. Artículo 176.	El Municipio es la unidad base de la división política administrativa del país.		
Título IX: División Político-administrativa. Capítulo I: De los municipios. Artículo 177.	Los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera.		
Título IX: División Político-administrativa. Capítulo I: De los municipios. Artículo 178.	El período de las autoridades municipales será de cuatro años, contados a partir de la toma de posesión del cargo ante el Consejo Supremo Electoral.	No podrán ser candidatos a Alcalde los ministros y viceministros de Estado, a menos que hayan renunciado a sus cargos doce meses antes de la elección.	

Fuente: Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, Ley de Reforma Parcial N° 330/2000, Ley de Reforma Parcial N° 520/2005.

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo VI “Poder Electoral”: artículo 171.	Los magistrados del Consejo Supremo Electoral ejercerán su función durante un período de cinco años a partir de su toma de posesión, dentro de este período gozan de inmunidad.		
Título VIII: Organización del Estado. Capítulo VI “Poder Electoral”: artículo 171.	El CSE tiene las funciones de: organizar y dirigir las elecciones o referendos; nombrar a los miembros de los demás organismos electorales; elaborar el calendario electoral; efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios; conocer y resolver en última instancia las resoluciones que dicten los organismos electorales subordinados y las impugnaciones que presenten los partidos políticos.	Cancelar la personalidad jurídica de los Partidos Políticos que no obtengan al menos un cuatro por ciento del total de votos válidos en las elecciones de autoridades generales. En el caso de las elecciones municipales, para ser electo Alcalde, Vice-Alcalde y Concejal se requiere haber residido o trabajado en forma continuada en el país los cuatro años anteriores a la elección (sistematicidad-art.20).	
Título IX: División Político-administrativa. Capítulo I: De los municipios. Artículo 175.	El territorio nacional se divide en departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y municipios. Las leyes de la materia determinarán su creación, extensión, número, organización, estructura y funcionamiento de las diversas circunscripciones territoriales.		
Título IX: División Político-administrativa. Capítulo I: De los municipios. Artículo 176.	El Municipio es la unidad base de la división política administrativa del país.		
Título IX: División Político-administrativa. Capítulo I: De los municipios. Artículo 177.	Los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera.		
Título IX: División Político-administrativa. Capítulo I: De los municipios. Artículo 178.	El período de las autoridades municipales será de cuatro años, contados a partir de la toma de posesión del cargo ante el Consejo Supremo Electoral.	No podrán ser candidatos a Alcalde los ministros y viceministros de Estado, a menos que hayan renunciado a sus cargos doce meses antes de la elección.	

Fuente: Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, Ley de Reforma Parcial N° 330/2000, Ley de Reforma Parcial N° 520/2005.

Constitución Política de 1987 <i>Artículos reformados:</i>	Ley No. 192/1995	Ley No. 330/2000	Ley No. 520/2005
Título IX: División Político-administrativa. Capítulo I: Costa Atlántica. Artículo 181.	El Estado organizará, por medio de una ley, el régimen de autonomía para las comunidades de la Costa Atlántica, que deberá contener las atribuciones de sus órganos de gobierno, su relación con el Poder Ejecutivo y Legislativo y con los municipios, y el ejercicio de sus derechos. Dicha ley, para su aprobación y reforma, requerirá de la mayoría establecida para la reforma a las leyes constitucionales.		
Título X: Supremacía de la Constitución – Reforma Constitucional. Capítulo I: artículo 185.	El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá decretar para la totalidad o parte del territorio nacional y por tiempo determinado y prorrogable, la suspensión de derechos y garantías cuando así lo demande la seguridad de la nación, las condiciones económicas o en caso de catástrofe nacional.		

Fuente: Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ley de Reforma Parcial N° 192/1995, Ley de Reforma Parcial N° 330/2000, Ley de Reforma Parcial N° 520/2005.

BIBLIOGRAFÍA:

ACKERMAN, B. (1995). *El futuro de la revolución liberal*. Barcelona: Ariel.

___ (1999). *La política del diálogo liberal*. Barcelona: Gedisa.

___ (2007). *La nueva división de poderes*. México: Fondo de Cultura Económica.

ACKERMAN, S. R. (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI.

ALCÁNTARA, M. y LLAMAZARES, I. (1997). Partidos políticos, élites parlamentarias y clases sociales en Centroamérica, en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 16, 57-64.

___ (2004). Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros, en revista *CIDOB*, núm. 3, 1-56.

___ GARCÍA MONTERO, M. y SÁNCHEZ, J. F. (2006). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

___ y GARCÍA DÍEZ, F. (2008). *Elecciones y política en América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

___ (2008). *Sistemas políticos en América Latina*. Madrid: Tecnos.

ÁLVAREZ ARGÜELLO, G. (2006). Regulación de los partidos políticos en Nicaragua. En ZOVATTO, D. (coord.), *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada*. México: UNAM-IDEA.

___ (2008). *Análisis de las propuestas de reforma constitucional nicaragüense: ¿factor de democratización?* Managua: IPADE.

___ (2008). Las reformas constitucionales no son oportunas, son disfuncionales y son ilegítimas, en revista *Envío*, núm. 328, 29-37.

___ y VINTRÓ, J. (2010). Evolución constitucional y cambios institucionales en Nicaragua (1987-2007). En MARTÍ, S. y CLOSE, D. *Nicaragua y el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979*, Barcelona: Bellaterra.

ÁLVAREZ MONTALVÁN, E. (1996). Nicaragua, una transición sui géneris, en *Revista Debats*, núm. 1, 45-48.

- ___ (1999). *Cultura política nicaragüense*. Managua: Ed. PAVSA.
- ANDERSON, L. y DODD, L. C. (2002). Comportamiento electoral y democracia en Nicaragua 1990-2001, en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 30, 205-227.
- ARAGÓN, M. (1989). *Constitución y Democracia*. Madrid: Tecnos.
- ARÁUZ, M. (2007). El marco institucional en Nicaragua. Historia reciente, desafíos y oportunidades, en OBSERVATORIO NACIONAL DE LA DEMOCRACIA Y LA GOBERNABILIDAD, *Primer Informe de Gobernabilidad 2007*. Managua: IPADE.
- AUDELO CRUZ, J. M. ¿Qué es el clientelismo? Algunas claves para comprender la política de los países en vías de consolidación democrática, en revista *Estudios Sociales*, vol. 12, núm. 24, 123-142.
- AVEDAÑO ROJAS, X. (2007). *Elecciones indirectas y disputa de poder en Nicaragua: el lento camino hacia la modernidad*. Managua: Lea Grupo Editorial.
- BALTODANO, M. (2009). *Sandinismo, pactos, democracia y cambio revolucionario. Contribuciones al pensamiento político de la izquierda nicaragüense*. Managua: Ed. Carlos García y Mónica López Baltodano.
- BARRINGTON MOORE, J. (1973). *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Barcelona: Península.
- BATAILLON, G. (comp.) (1994). *Centroamérica entre democracia y desorganización. Análisis de los actores y de los sistemas de acción en los años 1990*. Guatemala: FLACSO.
- BERNAL PULIDO, C. (2007). La democracia como principio constitucional en América Latina, en *Revista Cuestiones Constitucionales*, núm. 17, 31-51.
- BARRACHINA, C. (coord.) (2009). *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*. México: Ed. Plaza y Valdés.
- BLANCO VALDÉS, R. L. (2006). *El valor de la Constitución*. Madrid: Alianza.
- CAJINA, R. (1996). *Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995*. Managua: CRIES.
- BURNS, B. E. (1993). Patriarcas y pueblo. El surgimiento de Nicaragua 1798-1858, en *Talleres de Historia*, núm. 5.
- CAMACHO SOLÍS, M. y VALADÉS, D. (coords.). (2005). *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

CARDENAL, A. S. y MARTÍ I PUIG, S. (comps.). (1998). *América Central, las democracias inciertas*, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona - Tecnos.

___ (1998). Rendimientos institucionales: clasificando y evaluando las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Centroamérica. En CARDENAL, A.S. y MARTÍ I PUIG, S. (comps.), *América Central, las democracias inciertas*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona- Tecnos.

CARPIZO, J. (2007). Derecho constitucional latinoamericano comparado, en revista *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 11, 73-108.

CASTRO RIVERA, E. (2008). *Parlamentarización del sistema político nicaragüense*. Managua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ) y Corte Suprema de Justicia.

___ y CUAREZMA TERÁN, S. (dir.). (2008). *A 21 años de la Constitución Política: vigencia y desafíos*. Managua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ).

CHAIRES ZARAGOZA, J. (2004). La independencia del Poder Judicial, en revista *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXVII, núm. 110, 523-545.

CLOSA MONTERO, C. y FERNÁNDEZ SOLA, N. (coords.). (2005). *La Constitución de la Unión Europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CLOSE, D. (2005). *Los años de Doña Violeta. La historia de la transición política*. Managua: Lea Grupo Editorial.

___ (2010). La otra cara de la política nicaragüense: los anti-sandinistas. En MARTÍ, S. y CLOSE, D. *Nicaragua y el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979*, Barcelona: Bellaterra.

COLOMER VIADEL, A. (1995). *Constitución, Estado y Democracia en el umbral del siglo XXI*. Valencia: Nomos.

CÓRDOVA MACÍAS, R. y GUNTER MAIHOLD (comps.) (1995). *Cultura política y transición democrática en Nicaragua*. Managua: Fundación Fiedrich Evert, Dr. Guillermo Manuel Ungo, Instituto de Estudios Nicaragüenses, y Centro de Análisis Cultural (UCA).

COSSÍO, J. R. (2007). Estado de Derecho: conceptos, funciones y límites, en revista *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 11, 51-72.

COURTS, C. (ed.). (2006). *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Madrid: Trotta.

CUADRA, E., PÉREZ-BALTODANO, A., SALDOMANDO, A. (1998). *Orden social y gobernabilidad en Nicaragua*. Managua: CRIES.

CUADRA, E., MONTENEGRO, S., SALDOMANDO, A., ZAMORA, Y. (2005). *Nicaragua: la gobernabilidad al servicio de las reformas. Primer Informe Independiente*. Managua: Ed. Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO).

____, MONTENEGRO, S. y SALDOMANDO, A. (2006). Los partidos y los candidatos, en revista *Perspectivas*, suplemento de análisis político, núm. 3.

____ (2006). La derecha en su laberinto: el fracaso del PLC, en revista *Perspectivas*, suplemento quincenal de análisis político, núm. 4.

____ (2006). El triunfo de Ortega: sin novedad en el Frente, en revista *Perspectivas*, suplemento quincenal de análisis político, núm. 9.

____ (2008). Viejos fantasmas, nuevos peligros, en revista *Perspectivas*, suplemento quincenal de análisis político, núm. 22.

____ (2008). El conflictivo desencuentro Gobierno-Sociedad, en revista *Perspectivas*, suplemento quincenal de análisis político, núm. 23.

____ (2009). Los riesgos y los retos de la seguridad ciudadana en Nicaragua, revista *Perspectivas*, suplemento quincenal de análisis político, núm. 31.

CUADRA LIRA, E. (2009). La transición hacia la democracia en Nicaragua. En BARRACHINA, C. (coord.), *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*. México: Ed. Plaza y Valdés.

CUADRA PASOS, C. (1962). *Historia de medio siglo*. Managua: Ediciones del Pez y la Serpiente.

____ (1977). *Escritos políticos. Obras Completas*. Managua: Colección Cultural – Banco de América.

CRESPO, I., MÉNDEZ LAGO, M., y ANDUIZA, E. (1999). *Metodología de la Ciencia Política. Serie Cuadernos Metodológicos*. Núm. 28. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

DE CABO MARTÍN, C. (2002). *¿Quiénes son los actores del nuevo consenso constitucional?* Madrid: Trotta.

DE DIEGO ROMERO, J. (2003). Revolución y legitimidad política en América Latina contemporánea: los casos de Cuba y Nicaragua, en *Revista Complutense de Historia de América*, núm. 29, 151-178.

DE VEGA, P. (1985). *La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.

DE VERGOTTINI, G. (2004). *Derecho Constitucional Comparado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

DÍAZ LACAYO, A. (2004). *Nicaragua: una reinterpretación. El inconsciente colectivo*. Managua: Aldila Editor.

DOMINGO, P. (2006). Calidad de la democracia, ciudadanía y constricción del Estado de Derecho. En PARAMIO, L. y REVILLA, M. (eds.), *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.

DWORKIN, R. (2003). *Liberalismo, Constitución y Democracia*. Buenos Aires: La isla de la Luna.

DYE, D. (2004). *Democracy Adrift: Caudillo Politics in Nicaragua*. Managua: PRODENI.

DYE, D. (2004). *La democracia a la deriva: la política caudillista de Nicaragua*. Managua: Editarte.

ESCALANTE GONZALBO, F. (2007). Baile de máscaras. Conjeturas sobre el Estado en América Latina, en revista *Nueva Sociedad*, núm. 210, 64-77.

ESCOBAR FORNOS, I. (2002). *El sistema representativo y la democracia semidirecta*. Managua: Hispamer.

___ (2005). *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*. México: Porrúa.

___ (2009). *Kelsen, Marshall y Bello. Textos seleccionados*. Managua: Centro de Documentación e Información Judicial – Corte Suprema de Justicia.

ESGUEVA GÓMEZ, A. (1996). Las constituciones y los poderes del Estado en la historia de Nicaragua, *Revista Debats*, núm. 1, 14-20.

___ (2000). *Las constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*. Managua: Ed. Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica – Universidad Centroamericana (IHNCA-UCA).

EZQUIAGA GAMUZAS, F. J. (2006). Justicia, justicia electoral y democracia, revista *Vniversitas*, núm. 112, 9-33.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C. (1990). La pretensión estatal de someter a normas jurídicas la actuación de los partidos políticos, en *Revista de Derecho Político*, núm. 31, 69-88.

FERRERES COMELLA, V. (1997). *Justicia constitucional y democracia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- FLÓREZ RUIZ, J. F. (2010). Parlamentarismo frente a Presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina, en revista *Derecho del Estado*, núm. 25, 135-158.
- FONT, J. y GOMÁ, R. (1991). El proceso de democratización en Nicaragua: actores, estrategias y conflicto, en revista *Affers Internacionals*, núm. 20, 49-75.
- ___ (1998). Las derechas: del anticomunismo al neoliberalismo. En CARDENAL A.S. y MARTÍ I PUIG, S. (comps.), *América Central, las democracias inciertas*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona - Tecnos.
- FREIDENBERG, F. (2007). *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.
- GARCÍA DÍEZ, F. (2001). Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central, en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 37, 37-65.
- ___ (2004). Nicaragua: corrupción danzando en la política, en *Panorama Centroamericano*, núm. 197, 19-22.
- GARCÍA PELAYO, M. (1999). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza.
- GARRETÓN, M. A. (2002). La transformación de la acción colectiva en América Latina, en *revista de la CEPAL*, núm. 76, 8-24.
- GALVIS PATIÑO, C. (ed.) (2007). *Controles y descontroles de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*. Washington DC: Fundación para el Debido Proceso Legal.
- GERPE LANDÍN, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. (1996). Aproximación a la reforma constitucional en Nicaragua, en *Papers*, núm. 49, 105-118.
- GONZÁLEZ MARRERO, S. (1991). La transición a la democracia en Nicaragua, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 17-23.
- ___ (1992). La consolidación de la democracia en Nicaragua, fuerzas armadas y partidos políticos en una democracia frágil, en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 5, 64-70.
- GORDIN, J. P. (2006). La sustentabilidad política del clientelismo: teoría y observaciones empíricas en América Latina, en *Documentos CIDOB*, núm. 13, 1-30.
- GRATIUS, S. (2007). La “tercera ola populista” de América Latina, en *Documento de Trabajo*, núm. 45, Fundación FRIDE, 1-25.
- GUARNIERI, C. y PEDERZOLI, P. (1999). *Los jueces y la política*. Madrid: Taurus.

- GUZMÁN, L. H. (1992). *El parlamento y sus desafíos*. Managua: UDC.
- ___ (2004). *La representación política en Nicaragua*. Managua: Fundación Nueva Generación.
- HÄBERLE, P. (2001). *El Estado Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- HARO, R. (1987). *Constitución, Gobierno y Democracia*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- HERNÁNDEZ VALLE, R. y PÉREZ TREMPES, P. (coords.). (2000). *La justicia constitucional como elemento de consolidación de la democracia en Centroamérica*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- HERRERA ZÚÑIGA, R. (1994). *Nicaragua, el derrumbe negociado. Los avatares de un cambio de régimen*. México: El Colegio de México.
- IBÁÑEZ PERFECTO, A. y MOVILLA ÁLVAREZ, C. (1986). *El Poder Judicial*. Madrid: Tecnos.
- JARQUÍN, E. (1998). *Pedro Joaquín: ¡Juega!* Managua: Ediciones Centroamericanas.
- JARQUIN TOLEDO, A. (1999). *Reformas constitucionales del 95: avance estratégico*. (Extraído el 12 de junio de 1999 de: <http://archivo.elnuevodiario.com.ni/1999/junio/12-junio-1999/opinion/opinion5.html>).
- JUSTEL, M. (1992). El líder como factor de decisión y explicación del voto, en *Institut de Ciències Politiques i Socials, Working-Papers*, núm. 15, 51-92.
- LACAYO OYANGUREN, A. (2005). *La difícil transición nicaragüense. En el Gobierno con Doña Violeta*. Managua: Fundación UNO.
- LAMBERT, J. (1976). *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- LASKI, H. (1935). *The State in Theory and Practice*. Nueva York: Viking Press.
- LANZARO, J. (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. CLACSO: Buenos Aires.
- LINZ, J. y STEPAN, A. (1996). Hacia la consolidación democrática, en *Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, segundo semestre, 29-49.
- ___ y VALENZUELA, A. (1997). *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparadas. 2. El caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza Universidad.

- LOEWENSTEIN, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- LOMBARDI, G. (1982). Corrientes y democracia interna de los partidos políticos, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 27, 7-28.
- LÓPEZ PINA, A. (eds.). (1994). *Democracia representativa y parlamentarismo. Alemania, España, Gran Bretaña e Italia*. Madrid: Secretaría General del Senado.
- LÓPEZ PINTOR, R. y NOHLEN, D. (1993). Elecciones de apertura: el caso de Nicaragua 1990. En NOHLEN, D., *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- MAINWARING, S. y SCULLY, T. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina, en *Revista de Ciencia Política*, vol. XVII, núm. 1-2, 63-101.
- ___ y LÓPEZ, E. (comps.) (2000). *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- ___ y SHUGART, M. S. (comps.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- ___ y TORCAL, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora, en revista *América Latina Hoy*, núm. 41, 141-173.
- MARENCO, E. (2008). ¿Presidencialismo o parlamentarismo? En CASTRO RIVERA, E. y CUAREZMA TERÁN, S. (eds.). Managua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ).
- MARTÍ I PUIG, S. (1997). *La revolución enredada: Nicaragua 1977-1996*. Madrid: La Catarata.
- ___ (1997). *Revoluciones, rebeliones y asonadas: transformaciones sociales y violencia política en Nicaragua, 1961-1993*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- ___ (1997). Nicaragua post-revolucionaria: el laberinto sandinista, en revista *Affers Internacionals*, 1-20.
- ___ (1998). La izquierda centroamericana: ¿renacimiento o debacle? En CARDENAL, A.S. y MARTÍ I PUIG, S. (comps.), *América Central, las democracias inciertas*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona-Tecnos.
- ___ (2003). *Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*. Barcelona: Bellaterra.
- ___ y SANTIUSTE CUÉ, S. (2005). ¿Consolidación o simplemente persistencia democrática?

Análisis de las percepciones políticas de las élites políticas en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, en *Revista de Estudios Centroamericanos, ECA*, núm. 684, 961-984.

___ (2008). Elecciones de 2006 en Nicaragua: el regreso del FSLN al poder. En ALCÁNTARA, M. y GARCÍA DÍEZ, F. (comps.), *Elecciones y política en América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

___ (2008). El regreso del FSLN al poder: ¿es posible hablar de realineamiento electoral en Nicaragua?, en revista *Política y Gobierno*, vol. XV, núm. 1, 75-112.

___ (2009). Elecciones de 2006 en Nicaragua: el regreso del FSLN al poder. En BARRACHINA, c. (coord.), *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*. México: Ed. Plaza y Valdés.

___ y CLOSE, D. (2010). *Nicaragua y el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979*, Barcelona: Bellaterra.

___ (2010). El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN): 1980-2006. Análisis de una mutación. En MARTÍ, S. y CLOSE, D. *Nicaragua y el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979*, Barcelona: Bellaterra.

MARTÍNEZ-BARAHONA, E. (2010). El sistema judicial: ¿el “secuestro político” de una Corte Suprema? En MARTÍ, S. y CLOSE, D. *Nicaragua y el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979*, Barcelona: Bellaterra.

___ (2010). Las Cortes Supremas como mecanismos de distribución del poder: el caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 3, 723-750.

MARTÍNEZ PELÁEZ, S. (1976). *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. San José: Editorial Universitaria Centroamericana.

MC CONELL, S. (2010). Dos pasos adelante y uno atrás: la evolución incierta del sistema electoral nicaragüense. En MARTÍ, S. y CLOSE, D. *Nicaragua y el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979*, Barcelona: Bellaterra.

MIRANDA BENGOCHEA, B. (2006). *El parlamentarismo sui generis. Régimen político, reformas constitucionales y corrupción*. Managua: Ed. Fondo Conjunto de Donantes para la Anticorrupción.

MONTERO, J. R. y GUNTHER, R. (2002). Los estudios sobre los partidos políticos: una revisión crítica, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 118, 9-38.

MONTERO ZENDEJAS, D. (2006). *Derecho constitucional comparado*. México: Porrúa.

- MONTOBBIO, M. (1999). *La metamorfosis de Pulgarcito*. Barcelona: Icaria / FLACSO (Sede Académica de Guatemala y El Salvador) / Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal (Universidad de Salamanca).
- MOREIRA, E. (2009). Democracia y Fuerzas Armadas en Nicaragua hoy. En BARRACHINA, C. (coord.), *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*. México: Ed. Plaza y Valdés.
- MORLINO, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- ____ (1986). Consolidación democrática. Definición, modelo, hipótesis, en revista *REIS*, núm. 35/86, 7-61.
- ____ y SARTORI, G. (eds.). (1994). *La comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid: Alianza Universidad.
- MORENO LUZÓN, J. (1999). El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 105, 73-95.
- MUGHAN, A. y PATTERSON, J.C. (comps.). (1992). *Political leadership in democratic societies*, Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- NATERA PERAL, A. (2001). *El liderazgo político en la sociedad democrática*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- NAVARRO, K. (2000). *Entre el poder y la historia. Ideologías transmutadas*. Managua: Centro Nicaragüense de Escritores.
- ____ (2004). *La reforma del sistema electoral de Nicaragua. Diagnóstico y propuesta desde la sociedad civil*. Managua: Foro Democrático.
- NOGUEIRA ALCALÁ, H. (2005). El rol de los partidos políticos en las constituciones de América Latina en la alborada del siglo XXI, en *Revista Estudios Constitucionales*, núm. 2, 309-360.
- NOHLEN, D. (1987). *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate*. San José: IIDH-CAPEL.
- NÚÑEZ RIVERO, C. (coord.). (2002). *Derecho Constitucional Comparado y Derecho Político Iberoamericano*. Madrid: Universitas- Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- OBSERVATORIO NACIONAL DE LA DEMOCRACIA Y LA GOBERNABILIDAD (2008). *¿La democracia en peligro? Primer Informe sobre la Democracia y la Gobernabilidad en Nicaragua*. Managua: Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE).

___ (2009). *Elecciones municipales 2008/2009*. Managua: Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE).

O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. C. y WHITEHEAD, L. (comps.). (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 3*. Buenos Aires: Paidós.

___ y MÉNDEZ, J. E. (comps.). (2002). *La (in)efectividad de la ley. La exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

___ y LAZZETTA, O., VARGAS CULLEL, J. (comps.). (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe: Homo Sapiens.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (2003). La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional, *Conferencia dictada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en Sevilla del 3 al 5 de diciembre*.

ORTEGA, F. (1994). Del patrimonialismo a la competitividad: élites y sistemas de valores en España”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, Núm. 3, 1-23.

PARAMIO, L. y REVILLA, M. (eds.). (2006). *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.

___ (comp.) (2008). *Cultura política y alternancia en América Latina. Las estrategias de cooperación de la Unión Europea*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.

PARRADO, S., DEL PINO, E., MOLINA, I., ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, COLINO, C. (2007). *Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana. Un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la Administración y la Gestión Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

PÉREZ-BALTODANO, A. (1996). Democracia electoral y consenso social en Nicaragua, en *Revista de Historia*, núm. 8, 28-39.

___ (2005). Nicaragua: un experimento democrático en agonía, en revista *Nueva Sociedad*, núm. 199, 4-11.

___ (2006). Nicaragua: actores nacionales y fuerzas externas en las elecciones de 2006, en revista *Nueva Sociedad*, núm. 204, 14-23.

___ (2007). Dios y el Estado. Dimensiones culturales del desarrollo político e institucional de América Latina, en revista *Nueva Sociedad*, núm. 210, 78-94.

___ (2008). *Entre el Estado conquistador y el Estado nación. Providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua*. Managua: Instituto de

Historia de Nicaragua y Centroamérica – Universidad Centroamericana (IHNCA-UCA).

___ (2010). Nicaragua: se consolida el Estado por derecho (y se debilita el Estado de Derecho), en *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 2, 397-418.

PÉREZ HERRERO, P. (2002). La América colonial (1492-1763). Política y sociedad. Madrid: Síntesis.

___ (2006). Nacionalismo, fiscalidad y Estado en América Latina (1930-1980), en revista *Circunstancia*, núm. 9, 1-32.

PÉREZ TREMP, P. (1999). La justicia constitucional en Nicaragua, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 106, 9-27.

PRATS, J. (2006). Brechas de desarrollo y reforma institucional en América Latina. En PARAMIO, L. y REVILLA, M. (eds.), *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.

PETERS, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Barcelona.

PICAZO LEÓN, H. (2008). Implicaciones jurídicas del sistema electoral, en *Revista de Derecho Electoral*, núm. 6, 1-39.

PRZEWORSKI, A. (1991). *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.

RAMÍREZ CLEVES, G. (2003). *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente como paradigma*. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita.

RAMIREZ, S. (2007). *Adiós muchachos. Una memoria de la revolución sandinista*. Madrid: Alfaguara – Santillana Ediciones Generales.

REQUEJO, J. L. (1998). *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RIAL, J. (2009). La gobernabilidad en Honduras y Nicaragua. En BARRACHINA, C. (coord.), *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*. México: Ed. Plaza y Valdés.

RIVAS, A. H. (1966). Los partidos políticos en Nicaragua, en *Revista Conservadora de Pensamiento Centroamericano*, núm. 70, 2-10.

ROLLA, G. (2007). La tutela directa de los derechos fundamentales por los tribunales

constitucionales, en revista *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 11, 301-326.

ROSS, A. (1969). Sobre la autorreferencia: un difícil problema de Derecho Constitucional. En *El concepto de validez y otros ensayos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

ROUQUIÉ, A. (2011). *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

RUÍZ-SEISDEDOS, S. y BLÁZQUEZ VILAPLANA, B. (2007). Nicaragua en la encrucijada: el liderazgo de Daniel Ortega y su influencia en el sistema político nicaragüense, en *Institut de Ciències Politiques i Socials, Working-Papers*, núm. 259, 1-59.

RUSHDIE, S. (2005). *La sonrisa del jaguar. Un viaje a Nicaragua*. Barcelona: De bolsillo.

SAGER, L. G. (2004). *Juez y democracia. Una teoría de la práctica constitucional norteamericana*. Madrid: Marcial Pons.

SABINO, C. (1995). El sistema político venezolano: estabilidad, crisis e incertidumbres, en revista *Contribuciones*, núm. 1, 149-167.

SALDOMANDO, A. (1992). *El retorno de la AID. El caso de Nicaragua. Constitucionalidad y reestructuración conservadora*. Managua: CRIES.

___ (1996). *Nicaragua con el futuro en juego*. Managua: CRIES.

___ (2002). *Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado*. Managua: COSUDE.

SÁNCHEZ MONTENEGRO, R. (2009). La Asamblea Constituyente prevista en las reformas constitucionales de 2004, en *Revista Panameña de Política*, núm. 7.

SANTIUSTE CUÉ, S. (2000). Una piedra en el camino: el sistema de partidos de la nueva democracia electoral nicaragüense de los noventa, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 16, 77-100.

___ (2001). La “incompleta” transformación del FSLN, en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 27, 89-122.

SARTORI, G. (1992). *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza.

___ (1993). *La democracia después del comunismo*. Madrid: Alianza.

___ (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

___ (2003). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.

- SCHNEIDER, H. M. (1991). *Democracia y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SCHWARTZ, B. (1966). *Los poderes del gobierno*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- SERRANO CALDERA, A. (1986). *El derecho en la revolución*. Managua: Ediciones Jurídicas.
- ___ (1992). *La Nicaragua posible: por un proyecto nacional*. Managua: UNAN.
- ___ (1993). *La unidad en la diversidad. Hacia la cultura del consenso*. Managua: Ed. San Rafael.
- ___ (2004). *Razón, Derecho y Poder. Reflexiones sobre la democracia y la política*. Managua: Hispamer.
- ___ (2004). *Legalidad, Legitimidad y Poder en Nicaragua*. Managua: Fundación Fiedrich Evert.
- ___ (2008). *Obras. Escritos filosóficos y políticos*. Bogotá: Hispamer – CNU.
- ___ (2008). Nicaragua: una interrogante en la Centroamérica de hoy, en *Revista de Ciencia Política*, núm. 6, 47-65.
- SILVA, A. E., MORACES, G., VEGA, A., CARDENAL, B. (1996). *Nicaragua 1995: un nuevo intento constitucional. Cronología del proceso de reforma constitucional*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- ___ (2010). Heterodoxia constitucional en Nicaragua, en *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, núm. 6, 33-36.
- SILVA, E. y TORRES, D. (comps.) (1997). *Historia y Violencia en Nicaragua*. Managua: Instituto de Investigaciones y Acción Social “Martin Luther King” de la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI) y UNESCO.
- SOLANO, M. (2007). La jurisdicción constitucional en El Salvador, en revista *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 11, 339-367.
- SOLÍS CERDA, R. (2008). A 21 años de la Constitución Política: vigencia y desafíos, en CASTRO RIVERA, E. y CUAREZMA TERÁN, S. (dir.) *A 21 años de la Constitución Política: vigencia y desafíos*. Managua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ).
- SOTELO MARTÍNEZ, I. (1990). La lección de Nicaragua, en *Claves de Razón Práctica*, núm. 6, 36-45.
- SORIANO DÍAZ, R. L. (1999), El dominio de los partidos políticos: partidos y sociedad, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 103, 265-277.

STEIN, E., TOMASI, M., ECHEVARRÍA, K. (2006). *The politics of policies. Economic and social progress in Latin America Report*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

STEPAN, A. y SKACH, C. (1997). Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada. En LINZ, J. y VALENZUELA, A. (comps.), *La crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza.

STUART ALMENDÁREZ, R. (2009). *Consejos del Poder Ciudadano y gestión pública en Nicaragua*. Managua: Ed. EDISA.

TORRES-RIVAS, E., ROSENTHALK, G., LIZANO, E., MENJÍVAR, R., RAMÍREZ, S. (1975). *Centroamérica hoy*. México: Siglo XXI.

___ FLORES MACAL, OLIVA, SOLÓRZANO MARTÍNEZ. (1980). *La situación política de Centroamérica. Responsabilidad de los partidos políticos y las organizaciones populares*. San José: CEDAL.

___ (1991). Personajes, ideologías, circunstancias: lo socialdemócrata en Centroamérica, en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 2, 65-71.

___ (1994). La gobernabilidad centroamericana en los noventa. Consideraciones sobre las posibilidades democráticas de la postguerra, en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 8, 27-33.

___ (1998). Los déficits democráticos de la postguerra. En CARDENAL, A.S. y MARTÍ I PUIG, S. (comps.), *América Central, las democracias inciertas*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona - Tecnos.

___ (2001). La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica, en revista *Instituciones y Desarrollo*, núm. 8 y 9, 143-170.

___ (2007). Nicaragua: el retorno del sandinismo transfigurado, en revista *Nueva Sociedad*, núm. 207, 1-13.

VALADÉS, D y SERNA, J. M. (1998). *El control del poder*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

___ (2000). *Constitución y democracia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

___ (2000): *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

___ (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Londres: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

VALENCIA SARRIA, L. C. (2006). Neoliberalismo y gobernabilidad democrática en América Latina, en revista *Papeles Políticos*, vol. 11, núm. 1, 475-487.

VANACLOCHA, F. J. (1997). Representación política y elecciones. El liderazgo político. En BLAS, A. y Pastor, J. (coords.), *Fundamentos de Ciencia Política*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

VANOSSI, J. R. (2007). Los “rifirrafes” constitucionales de la década pasada, en revista *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 11, 407-424.

VARGAS, O. R. (1991). *Adónde va Nicaragua. Perspectivas de una revolución latinoamericana*. Managua: Ed. Nicarao.

___ (1993). *Entre el laberinto y la esperanza: Nicaragua 1990-1994*. Managua: Nicarao.

___ (1999). *El síndrome de Pedrarias*. Managua: CEREN.

___ (1999). *El sandinismo: veinte años después. Victorias, derrotas, desilusiones, riesgos y esperanzas*. Managua: Centro Nicaragüense de Escritores.

___ (2004). *25 años después (1979-2004). De los comandantes a los banqueros*. Managua: CEREN.

VICIANO PASTOR, R. y MARTÍNEZ DALMAU, R. (2000). Cambio político, cambio constitucional y la nueva configuración del sistema de partidos políticos en Venezuela, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 110, 139-174.

VILAS, C. M. (1994). Democratización y gobernabilidad en un escenario post-revolucionario: Centroamérica. Ponencia presentada en el IX Congreso Centroamericano de Sociología, San Salvador 18-22 julio, 1-29.

___ (1995). Family Networks and Democracy in Central American Politics. Paper to be presented at LASA XIX International Congress, Washington, DC, September 28-30, 1-41.

___ (1998). La democratización en los escenarios post-revolucionarios de Centroamérica: antecedentes y perspectivas. En CARDENAL, A. S. y MARTÍ I PUIG, S. (comps.), *América Central, las democracias inciertas*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona- Tecnos.

___ (2000). ¿Más allá del consenso de Washington? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial, en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 23, 42-57.

WALTER, K. (2004). *El régimen de Anastasio Somoza 1936-1956*. Managua: Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica – Universidad Centroamericana (IHNCA-UCA).

WOLIN, S. (2001). *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*. Buenos Aires: Amorrortu.

ZOVATTO, D. (2006). La reforma político electoral en América Latina. En PARAMIO, L. y REVILLA, M. (eds.), *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.

___ (2008). La reforma político-electoral en América Latina 1978-2007: evolución, situación actual, tendencias y efectos, en *Revista de Derecho Electoral*, núm. 6, 1-57.

Periódicos

Confidencial <http://www.confidencial.com.ni>.

Revista Envío <http://www.envio.org.ni>.

El Nuevo Diario <http://www.elnuevodiario.com.ni>.

La Prensa <http://www.laprensa.com.ni>.