

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO GENERAL
ÁREA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN



Imparcialidad judicial y construcción
del Estado de Derecho en Nicaragua (1997 - 2006)

Tesis doctoral

Autor: Francisco de Borja Díaz Rivillas

Directora: Maria Luisa Ramos Rollón

Noviembre, 2009

Programa Procesos Políticos Contemporáneos
Departamento de Derecho Público General

A Lorena, a mis padres y a mis hermanos

	Pág.
Índice de cuadros	xi
Índice de gráficos	xii
Siglas	xiii
Agradecimientos	xv
Introducción	1
El estudio de la imparcialidad judicial	5
Objetivos del estudio y estrategia de investigación	8
Técnicas de análisis	17
Estructura del trabajo	18
Capítulo 1. Imparcialidad judicial, Estado de Derecho y democratización en América Latina	21
1.1. Estado de Derecho y democracia liberal	21
1.2. Imparcialidad judicial y Estado de Derecho	24
1.2.1. Arena para la resolución de controversias	26
1.2.2. Instrumento para la dispersión y diferenciación del poder dentro del Estado	27
1.2.3. Garantía de la supremacía de la Constitución: el control de constitucionalidad	31
1.3. La imparcialidad judicial en los procesos de construcción del Estado de Derecho en América Latina.	33
1.3.1. La imparcialidad judicial durante la época colonial	34
1.3.2. El Poder Judicial durante la época post colonial	35
1.3.3. La imparcialidad judicial durante los regímenes autoritarios	37
1.4. Catalizadores del nuevo activismo judicial en América Latina	40
1.4.1. Los Derechos Humanos y la Judicatura	40
1.4.2. La centralidad de las instituciones en el desarrollo económico y en los procesos de democratización	43
1.4.3. La promoción internacional del Estado de Derecho y la reforma de los sistemas judiciales	47
1.4.4. <i>Accountability</i> social y vigilancia del comportamiento judicial	52
1.5. Aproximación a la situación de la imparcialidad judicial en América Latina	54

Capítulo 2. Los desafíos del análisis de la imparcialidad judicial: una propuesta para Nicaragua	61
2.1. Aproximación a la situación de la imparcialidad judicial en Nicaragua	61
2.2. Concepto y medición de la imparcialidad judicial	67
2.2.1 El concepto de Administración de Justicia	67
2.2.2 El concepto de imparcialidad judicial	68
2.2.3 Los problemas de medición de la imparcialidad	71
2.3. El análisis de la imparcialidad en las decisiones judiciales: una propuesta para el estudio de Nicaragua.	82
2.3.1. La imparcialidad judicial como variable dependiente	82
2.3.2. Factores explicativos de la imparcialidad judicial	85
2.3.2.1. Factores institucionales y mecanismos de injerencia en la imparcialidad judicial	93
2.3.2.2. Mecanismos de supervisión de la ciudadanía y la sociedad civil y politización de la justicia	112
2.3.2.3. Vigilancia internacional y politización de la justicia	125
 Capítulo 3. La influencia política en las decisiones judiciales de Nicaragua	 135
3.1. Antecedentes históricos	135
3.1.1. La imparcialidad judicial en Nicaragua desde 1821 hasta el Gobierno Sandinista	135
3.1.2. La imparcialidad judicial durante el sandinismo (1979 - 1989)	136
3.1.3. Política y justicia durante Gobierno de Violeta Chamorro (1990-1996)	144
3.2. El periodo reformista: la reforma constitucional de 1995 y la Ley Orgánica del Poder Judicial	149
3.3. Política y justicia durante el Gobierno de Arnoldo Alemán (1997 - 2001)	154
3.3.1. El Pacto Político: la reforma constitucional de 2000	157
3.3.2. Repercusiones del Pacto en las decisiones judiciales: casos paradigmáticos	163
3.4. La cruzada contra la corrupción de Enrique Bolaños (2002 - 2006)	181
3.4.1. Apertura de procesos judiciales contra Alemán y sus allegados	184
3.4.2. El Proceso de desafuero y el encarcelamiento de Arnoldo Alemán	188
3.4.3. El final de la cruzada contra la corrupción: sobreseimientos y el nuevo Pacto Político	191
3.4.3.1. Las luchas políticas y el proceso de aprobación de la Ley de la Carrera Judicial	194
3.4.3.2. Reveses judiciales	198

3.4.3.3. Los procesos judiciales contra Bolaños y otros miembros del Ejecutivo	203
3.4.3.4. El nuevo Pacto Político: la reforma constitucional de 2005	204
3.4.3.5. La salida de la crisis, la victoria del FSLN y el final de los procesos judiciales contra Alemán	207
Capítulo 4. Factores institucionales y mecanismos de influencia en las decisiones judiciales	211
4.1. Organización general del Poder Judicial de Nicaragua	211
4.2. Diseño institucional y principales obstáculos para la imparcialidad judicial en Nicaragua	215
4.3. El sistema de selección y estabilidad en el cargo de los integrantes de la judicatura	216
4.4. El número de magistrados de la Corte Suprema de Justicia	224
4.5. Los nombramientos internos de la Corte Suprema de Justicia	225
4.6. Sistema de selección de los tribunales de primera y segunda instancia	227
4.7. Procesos disciplinarios	234
4.8. Autonomía financiera colectiva e individual	237
Capítulo 5. Vigilancia de la ciudadanía e imparcialidad judicial	245
5.1. Antecedentes históricos: sociedad civil, ciudadanía y poder político en Nicaragua	245
5.1.1. La sociedad civil durante el periodo somocista (1937 - 1979)	245
5.1.2. La sociedad civil durante el Gobierno sandinista (1979 - 1990)	246
5.1.3. Gobierno de Violeta Chamorro (1990 - 1996)	248
5.2. Vigilancia de la ciudadanía y la sociedad civil durante el Gobierno de Arnoldo Alemán	251
5.2.1. Reacción de la ciudadanía ante la reforma constitucional de 2000	254
5.2.2. La reacción de la ciudadanía en el caso “Ramón Parrales”	257
5.2.3. El asesinato del campesino Pablo Leal y el caso de Zoilamérica Narváez	259
5.3. Vigilancia ciudadana durante el Gobierno de Enrique Bolaños (2001 - 2006)	261
5.3.1. La reacción ciudadana ante el nuevo Pacto Político y el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo	266
5.4. El capital social de Nicaragua	268
5.4.1. La confianza de la ciudadanía en la democracia, el sistema político y en las instituciones	271

5.4.1.	La legitimidad social del Poder Judicial	273
5.4.2.	Confianza interpersonal y participación ciudadana	274
5.5.	Capacidad de movilización de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil	281
5.5.1.	Las Organizaciones No Gubernamentales	276
5.5.2.	Sindicatos y organizaciones empresariales	279
5.5.3.	El papel de la Iglesia Católica	281
5.5.4.	El papel de los medios de comunicación	282
5.5.5.	Incidencia de las políticas de “ <i>accountability</i> social” en las contiendas electorales	285
Capítulo 6.	Vigilancia internacional e imparcialidad judicial	289
6.1.	Antecedentes: actores internacionales, desarrollo económico y democratización en Nicaragua	289
6.1.2.	La dependencia económica y relaciones con la comunidad donante internacional	289
6.1.2.	Las relaciones entre los Estados Unidos y Nicaragua	294
6.2.	Vigilancia internacional e imparcialidad judicial durante el Gobierno de Arnoldo Alemán	298
6.2.1.	El Comité Nacional de Integridad, el Huracán Mitch y la Declaración de Estocolmo	299
6.2.2.	La gobernabilidad democrática y la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)	302
6.2.3.	El encarcelamiento de Agustín Jarquín y la presión internacional	306
6.2.4.	La reacción de la comunidad donante ante la reforma constitucional de 2000	310
6.2.5.	Las acusaciones contra Byron Jerez y la presión internacional	315
6.2.6.	Otros casos judiciales	316
6.2.7.	La gobernabilidad democrática y la condonación de la deuda	320
6.3.	La nueva era de Bolaños y el papel de la comunidad internacional	324
6.3.1.	El acceso de Nicaragua al punto de culminación de la Iniciativa PPME	324
6.3.2.	Valoración de los requisitos para el acceso de Nicaragua a la Iniciativa PPME	328

6.3.3. El procesamiento de Bolaños, la nueva reforma constitucional y el papel de la comunidad internacional	329
6.3.3.1. La Cuenta Reto del Milenio y la gobernabilidad democrática en Nicaragua	340
6.3.3.2. Recrudescimiento de la crisis y salida negociada	344
6.4. La comunidad internacional y la reforma judicial en Nicaragua	350
Capítulo 7. Conclusiones	359
Bibliografía	387
Anexo	397

Índice de cuadros

	Pág.
Capítulo 1	
Cuadro 1: Clasificación de la independencia de las Cortes Supremas de América Latina	39
Capítulo 2	
Cuadro 2: Principales actores que alteran la conducta judicial de manera indebida en Centroamérica	92
Cuadro 3: Sistemas de selección de los magistrados de las Cortes Supremas de América Latina	97
Cuadro 4: Evaluación del funcionamiento de los mecanismos institucionales de protección de la imparcialidad judicial	110
Capítulo 3	
Cuadro 5: Principales aspectos de la reforma constitucional de 1995 relacionados con los mecanismos de protección de la imparcialidad judicial	151
Cuadro 6: Componentes del Pacto Político de 2000	162
Capítulo 4	
Cuadro 7: Principales obstáculos para la imparcialidad judicial en Nicaragua	216
Cuadro 8: Procedencia de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia (2000 - 2006)	220
Cuadro 9: Criterios para ser elegido juez en Nicaragua	230
Cuadro 10: Presupuesto asignado al Poder Judicial de Nicaragua (1998 - 2003)	240
Cuadro 11: Categorías salariales de los miembros de la judicatura de Nicaragua	241
Cuadro 12: Grado de compresión de los salarios judiciales de países de América Latina	242
Cuadro 13: Grado de compresión de los salarios judiciales de países europeos	242
Capítulo 5	
Cuadro 14: Valoración ciudadana de los contenidos de la reforma constitucional de 2000	256
Cuadro 15: Resultados de la Elección Presidencial de 2006	287
Cuadro 16: Elecciones para la Asamblea Nacional 2006 - Diputados electos por partido	287
Capítulo 6	
Cuadro 17: extractos de la resolución de la Corte Centroamericana de Justicia de la demanda presentada por Enrique Bolaños contra Asamblea Nacional de Nicaragua	338

Introducción

Gráfico 1: Variables que condicionan la imparcialidad judicial	13
--	----

Capítulo 1

Gráfico 2: Confianza de la ciudadanía en el Poder Judicial en América Latina (1996 - 2007)	57
--	----

Gráfico 3: Confianza de las elites parlamentarias en el Poder Judicial	58
--	----

Gráfico 4: Independencia judicial en América Latina frente al resto del mundo	59
---	----

Gráfico 5: Control de la corrupción en Nicaragua (1996 - 2006)	64
--	----

Gráfico 6: Estado de Derecho en Nicaragua (1996 - 2006)	64
---	----

Gráfico 7: Principales actores que alteran la conducta de los miembros de la judicatura de manera indebida en Nicaragua	66
---	----

Capítulo 2

Gráfico 8: Principales actores que alteran la conducta de los miembros de la judicatura de manera indebida en Centroamérica	93
---	----

Capítulo 3

Gráfico 9: Poder Judicial de la República de Nicaragua, organigrama jurisdiccional en 2006	214
--	-----

Gráfico 10: Poder Judicial de la República de Nicaragua, organigrama administrativo en 2006	214
---	-----

Gráfico 11: Presupuesto judicial como porcentaje del Producto Interior Bruto	239
--	-----

Gráfico 12: Porcentaje del presupuesto anual dedicado al Poder Judicial	240
---	-----

Capítulo 5

Gráfico 13: Apoyo al sistema político en América Latina (2006)	272
--	-----

Gráfico 14: Confianza interpersonal en Nicaragua (2004 y 2006)	275
--	-----

Gráfico 15: Confianza interpersonal en América Latina en 2006	275
---	-----

Gráfico 16: Promedio de preguntas sobre participación o asistencia cívica en Nicaragua	276
--	-----

Capítulo 6

Gráfico 17: Carta de puntuaciones de Nicaragua en el ámbito de la gobernabilidad (2004), indicadores referidos al componente “gobernado con justicia”	343
---	-----

Gráfico 18: Indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial (2004)	344
--	-----

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
AL: Alianza Liberal.
APN: Asociación de Periodistas Nicaragüenses.
ASDI: Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.
BANIC: Banco Nicaragüense de Industria y Comercio.
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
BM: Banco Mundial.
CENIDH: Centro Nicaragüense de Derechos Humanos.
CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CONPES: Consejo Nacional de Planificación Económica y Social.
CRM: Cuenta Reto del Milenio.
CSJ: Corte Suprema de Justicia.
DELP: Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza.
DR-CAFTA: Dominican Republic-Central America Free-Trade Agreement.
ENITEL: Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones.
ERCERP: Estrategia Reforzada de Crecimiento y Reducción de la Pobreza.
FDN: Fundación Democrática Nicaragüense.
FMI: Fondo Monetario Internacional.
FNT: Frente Nacional de los Trabajadores.
FSLN: Frente Sandinista de Liberación Nacional.
IDA: Asociación Internacional de Desarrollo del Banco Mundial.
IEN: Instituto de Estudios Nicaragüense.
ILANUD: Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para el Tratamiento del Delito y la Prevención del Delincuente.
LAPOP: Proyecto de Opinión Pública de América Latina.
LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.
MRS: Movimiento de Renovación Sandinista.
OEA: Organización de Estados Americanos.
ONG: Organización No Gubernamental.
PAE: Programas de Ajuste Estructural.
PELA: Elites Parlamentarias Latinoamericanas.
PIB: Producto Interno Bruto.
PLC: Partido Liberal Constitucionalista.
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PPME: Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados.
SCLP: Servicio para el Crecimiento y la Lucha Contra la Pobreza.
SICA: Sistema de Integración Centroamericano.
SPN: Sistema Penitenciario Nacional.
TLC: Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos.
UNICEF: the United Nations Children's Fund.
UNO: Unión Nacional Opositora.
UPN: Unión de Periodistas Nicaragüenses.
USAID: United States Agency for International Development.

Agradecimientos

Quisiera comenzar la lista de agradecimientos refiriéndome a Manuel Alcántara y a Marisa Ramos. Manuel Alcántara fue el artífice de que un día de septiembre, a mi regreso de los Estados Unidos, aterrizara en la Universidad de Salamanca. Él y Marisa Ramos me dieron la oportunidad de embarcarme en un proyecto que me enriqueció enormemente y que me permitió conocer realidades y escenarios que han sido esenciales en mi formación personal y profesional. Confiaron en que concluiría mi investigación y me alegro de haber podido cumplir con sus expectativas.

Mi experiencia en Salamanca se desarrolló en dos ámbitos: el Instituto de Iberoamérica y Portugal y el Área de Ciencia Política. Mi paso por el Instituto fue corto pero me permitió conocer a las dos personas a las que guardo más cariño de mi etapa en Salamanca: Mercedes García y Patricia Marengi. Siempre me quedará en el recuerdo del maravilloso verano que pasamos en la Universidad de Essex. Mi agradecimiento a Luis Pásara, Pilar Domingo y Mar Martínez por su apoyo.

De la experiencia en el Área de Ciencia Política me gustaría destacar a Leopoldo Díaz y Sebastián Linares. Con el primero me volví a encontrar en Madrid, después de varios años, en un espacio laboral muy diferente. Su ayuda en la recta final de la tesis fue muy importante. Sebastián fue mi compañero de fatigas durante el trabajo de campo en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en el marco del Proyecto Política de Justicia y Calidad de la Democracia en Centroamérica, así como en varios congresos nacionales e internacionales. De él aprendí muchas cosas en viajes cargados de anécdotas e intenso trabajo recorriendo los juzgados centroamericanos. Fue también gratificante conocer en el Área a Araceli Mateos, Elena Martínez, Fátima Díez, Iván Llamazares, Margarita Gómez Reino y Salvador Martí. Por supuesto no me olvido de Patricia Otero y Margarita Corral a quienes recuerdo con mucho

cariño en los meses de preparación del examen para la consecución del Diploma de Estudios Avanzados.

Pero esta experiencia no hubiera sido posible sin el apoyo económico del Ministerio de Ciencia y Tecnología de España, el cual me permitió acceder a centros universitarios y organismos internacionales que fueron cruciales para la culminación de este trabajo. Mi admiración y agradecimientos a Larry Diamond de la *Hoover Institution* de la Universidad de *Stanford*, a Luis Salas y Anna Carazo del Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida y a Linn Hammergren del Banco Mundial.

Mi gratitud a todas las personas que me ayudaron durante mis estancias en Nicaragua, en lo que ha sido, sin duda, una de las experiencias más intensas e increíbles de mi vida. Adentrarme en la compleja realidad de Nicaragua no hubiera sido viable sin la generosidad y paciencia de los jueces y diputados que me atendieron en un momento muy complicado, con el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de Arnoldo Alemán como telón de fondo.

Fuera del ámbito académico me gustaría destacar de manera especial la gran ayuda de mi hermano Miguel y el apoyo de mis padres, Miguel y María, de mi hermana Nuria, y de mi ahijado Nicolás, quien creció en paralelo a la tesis. Me gustaría recordar a otras personas que siempre se interesaron por mi investigación: Alfonso, Ángeles, Andrea, Andrés, “el Búho”, Cristina, Dan, Deni, James, Javi, Luis, Magüi, Marta, mi tía Paca y “el Palas”.

La tesis acabó convirtiéndose en una ardua tarea de fines de semana y de espacios casi inexistentes compaginados con una actividad profesional de gran intensidad. Entre viaje y viaje, entre madrugones, vuelos, horas de la siesta y días de vacaciones, fue posible concluir un proyecto que no podía quedar inacabado y que, en perspectiva, ha sido enormemente enriquecedor. Conseguir ese tiempo fue posible gracias a la generosidad y cariño de Lorena, a quien sin duda debo más que a nadie el poder estar escribiendo estas líneas finales.

Introducción

Desde los años ochenta, los organismos de justicia de América Latina han experimentado un creciente activismo político que contrasta con su pasividad o bajo perfil de las décadas precedentes. La nueva situación se manifiesta en un mayor protagonismo de las Cortes Supremas y Tribunales Constitucionales a la hora de ejercer su papel para garantizar que el Legislativo y el Ejecutivo rindan cuentas, y en una mayor utilización de los tribunales por parte de ciudadanos para hacer valer sus derechos y reivindicaciones, en muchos casos con el apoyo de asociaciones no gubernamentales y redes de abogados (Sieder, Schjolden y Angell, 2005: 1). En algunos países han surgido *jueces disidentes* que han llevado a altos dirigentes políticos a los tribunales, algo que en otra época hubiera sido impensable.

El nuevo protagonismo judicial tiene sus raíces en una serie de factores nacionales e internacionales, en algunos casos estrechamente vinculados, que han situado el fortalecimiento del Poder Judicial como un elemento fundamental para subsanar problemas endémicos que afectan a muchos países de la región, tales como la persistencia de altos niveles de corrupción pública, la precariedad de los Derechos Humanos, o la baja protección de los contratos y los derechos de propiedad necesarios para el adecuado funcionamiento de la economía de mercado.

En el plano político, un primer elemento que centró la atención de reformistas nacionales e internacionales sobre la situación de la judicatura en América Latina fue la revisión por diferentes entes, durante las transiciones a la democracia, del papel de los organismos judiciales en los regímenes autoritarios o de competencia política no efectiva, lo que puso de manifiesto la incapacidad del Poder Judicial en muchos países para proteger a las víctimas de detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, torturas, y ejecuciones extrajudiciales (Popkin, 2004: 410-411).

En segundo lugar, pese a la institucionalización de la práctica electoral de los países de la “tercera ola de democratización”¹, diferentes expertos argumentaban que la baja calidad de la democracia en gran parte de los países de América Latina tenía que ver con la debilidad del Estado de Derecho motivada por el deficiente funcionamiento de las instituciones de *accountability* horizontal², de entre ellas el Poder Judicial, incapaces de hacer frente a los abusos cometidos por gobiernos ultra presidencialistas o de naturaleza delegativa³ (O’Donnell, 1998; Larkins, 1999; Diamond, 1999; Domingo, 1999; Mainwaring y Welna, 2003).

El fortalecimiento del Poder Judicial era, por tanto, fundamental para que los jueces pudieran velar por la constitucionalidad y legalidad de los actos de gobierno y castigar penalmente las conductas delictivas de los agentes públicos a través de la jurisdicción penal, así como para proporcionar un foro de resolución de disputas (Domingo, 1999: 153).

En el plano económico, desde mediados de los noventa los esfuerzos de reforma judicial se intensificaron de manera notable ante la constatación por parte de las entidades financieras de crédito internacional y las agencias de la cooperación al desarrollo de que el mal gobierno constituía un obstáculo para la reducción de la pobreza y las desigualdades y que el pobre impacto de las reformas macroeconómicas y microeconómicas en la región se

¹ El término “*tercera ola*” es utilizado por Samuel Huntington para denominar los procesos de democratización que tuvieron lugar entre 1974 y 1990 en Europa Meridional y del Este, América Latina, y el Este de Asia (Huntington, 1991).

² El término *accountability* o rendición de cuentas horizontal es utilizado por Guillermo O’Donnell para denominar al sistema interestatal de pesos y contrapesos que tiene como misión controlar o castigar las acciones u omisiones de los funcionarios o agencias del Estado contrarios a la legalidad vigente (O’Donnell, 1999).

³ Este término es utilizado por Guillermo O’Donnell para denominar a una serie de democracias electorales con líderes altamente personalistas y populistas, como Carlos Menen en Argentina o Alberto Fujimori en Perú, que usan el mandato para debilitar y fragmentar a las instituciones bajo el convencimiento que están autorizados por delegación a gobernar de acuerdo a su criterio, sin estar sujetos a la ley, a diferencia de las democracias representativas, situación que refleja la debilidad o ausencia de rendición de cuentas del Ejecutivo y del resto de poderes del Estado (O’Donnell, 1992).

explicaba en gran medida por un déficit institucional. La debilidad de las instituciones protectoras de los derechos de propiedad y de control del Estado erosionaba la eficiencia de los mercados y limitaba la inversión extranjera. Eran necesarias, por tanto, reformas de *segunda generación*, destinadas a fortalecer las instituciones para garantizar los derechos de propiedad, el respeto de los contratos y un mayor control del funcionamiento del Ejecutivo y el Legislativo, de modo que rindieran cuentas de sus actuaciones.

Así, desde mediados de los años noventa, instituciones como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las agencias de cooperación de los países donantes han apoyado de forma intensa los procesos de reforma judicial, convirtiéndose, en ocasiones, en catalizadores claves para afianzar este tipo de reformas en las agendas nacionales.

Por último, en el nuevo contexto democrático, ante la debilidad de los organismos de justicia, han proliferado actuaciones de control y *accountability* social⁴ llevadas a cabo por organizaciones de derechos humanos, organizaciones especializadas en la lucha contra la corrupción o medios de comunicación independientes, que, a través de herramientas institucionales (procesos judiciales) y no institucionales (movilizaciones o denuncias en los medios), exigen la rendición de cuentas de las autoridades públicas. En ocasiones, han sido importantes a la hora de imponer costes en la reputación de los actores públicos que vulneran la legalidad o bien han permitido activar los mecanismos horizontales de rendición de cuentas (Smulovitz y Peruzzoti, 2003: 310 - 314).

⁴ El término “*accountability* social” es utilizado por Smulovitz y Peruzzoti para referirse a un conjunto diverso de iniciativas de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados por una común preocupación por mejorar la transparencia y la *accountability* del funcionamiento gubernamental (Smulovitz y Peruzzoti, 2003).

En otros momentos, las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel relevante a la hora de promover determinadas reformas judiciales o supervisar la adecuada implementación de las mismas (Popkin, 2004).

En este contexto, junto al mayor énfasis en aspectos relacionados con la modernización de los tribunales de justicia para permitir una mayor eficiencia y facilitar el acceso a la justicia, las reformas judiciales han incluido cambios importantes en los marcos jurídicos e institucionales dirigidos a reducir la corrupción judicial y la tradicional subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo. Entre estos cambios figuran la modificación del sistema de nombramiento de jueces y magistrados para hacerlo más transparente y meritocrático, el aumento en la duración del mandato judicial con objeto de lograr una mayor estabilidad en el cargo, el aumento de los salarios judiciales y del presupuesto destinado al Poder Judicial o la mejora de los procedimientos disciplinarios.

Sin embargo, más allá de los avances en algunas áreas y la consolidación de la reforma judicial como política pública, existe la percepción generalizada de que, pese al nuevo contexto democrático en el que operan los jueces, la politización de los tribunales de justicia continúa siendo una constante en gran parte de los países de la región y que la eficiencia de los tribunales de justicia y el acceso a los mismos no han mejorado en la medida de lo esperado.

Como se detalla en el capítulo 1, la opinión de los expertos (Freedom House 1990-2007) y de diferentes encuestas realizadas a empresarios que operan en la región (World Economic Forum 2002-2007) apuntan en esta dirección. Los organismos de justicia latinoamericanos, con la excepción de algunos países como Costa Rica, Chile o Uruguay, son catalogados como ineficientes, corruptos, poco transparentes e incapaces de luchar contra la impunidad de los funcionarios públicos y las violaciones de los Derechos Humanos. Además, la utilización de la justicia como arma política está a la orden del día, y la confianza

ciudadana en el Poder Judicial en América Latina es baja, no ha experimentado mejoras significativas, e incluso ha decaído en muchos países tal como muestran las encuestas del Latinobarómetro de los últimos diez años.

En definitiva, si tenemos en cuenta las reformas implantadas, los recursos asignados, la presión y el impulso ejercidos por la comunidad internacional sobre las elites nacionales y el mayor escrutinio de la sociedad civil, la relación entre esfuerzos y resultados es desalentadora y la falta de imparcialidad en las decisiones judiciales sigue siendo uno de los grandes obstáculos para la construcción del Estado de Derecho en América Latina.

El estudio de la imparcialidad judicial

Aunque numerosos estudios han destacado la falta de imparcialidad judicial como una de las carencias de las nuevas democracias políticas de América Latina (Linz y Stepan, 1996; Diamond, 1999 y 2004; O'Donnell, 1999, 2001 y 2005), la respuesta de por qué resulta tan difícil que aquella se manifieste en la región es todavía un auténtico rompecabezas y no ha recibido la atención necesaria en la disciplina de la Ciencia Política.

Como se expone más adelante, las razones de esta falta de atención de la literatura, hasta fechas recientes, tiene que ver con los siguientes elementos: 1) el papel marginal que históricamente han desempeñado los organismos judiciales latinoamericanos en la gobernabilidad democrática; 2) el énfasis inicial de la literatura sobre democratización en la práctica electoral (O'Donnell y Schmitter, 1986); 3) la centralidad que han ocupado los partidos, el Ejecutivo y el Legislativo en los estudios del nuevo institucionalismo en la región (Prillaman, 2000); 4) los problemas de medición de la imparcialidad judicial (Larkins, 1996; Rossen, 1987; Linares, 2004); 5) la tradicional desconexión entre las disciplinas del Derecho y la Ciencia Política (Shor, 2003); 6) y los problemas de conocimiento sobre el impacto de las

reformas judiciales y de sus repercusiones en el funcionamiento del Estado de Derecho (Pásara, 2003; Carothers, 2003; Hammergren, 2002 y 2007).

En definitiva, todos estos elementos han condicionado la aparición de estudios comparados que pudieran dar lugar a teorías generales sobre los factores que favorecen la imparcialidad judicial. Como se subraya con más detalle en el capítulo 2, la literatura sobre teorías explicativas acerca de los factores que condicionan la imparcialidad judicial continúa sin arrojar una imagen clara y, además, tampoco existe consenso en torno a la mejor forma de medir la imparcialidad judicial.

Superados los estudios normativos y los trabajos cuantitativos de sentencias favorables o desfavorables al Ejecutivo, los enfoques teóricos actitudinales (Segal y Spaeth, 1993) o del nuevo institucionalismo (Gillman y Clayton, 1999), que han centrado el debate académico en los Estados Unidos, son difícilmente trasladables en los mismos términos a América Latina. Dichos análisis tienen como punto de partida el hecho de que los miembros de las Cortes Supremas cuentan con una fuerte estabilidad en el cargo. Pese a que en algunos países se advierte una creciente capacidad de las Cortes Supremas para promover su propia agenda política (Hammergren 2007), esta situación todavía contrasta con la realidad de la mayoría de los tribunales de justicia de América Latina, donde los miembros de la judicatura se enfrentan a amenazas y campañas de desprestigio, y conviven en ambientes con altos niveles de corrupción, clientelismo y de fuerte inestabilidad política, lo que se traduce en una alta inestabilidad en el cargo.

Es por ello que los estudios sobre la imparcialidad judicial en América Latina, a la hora de analizar las decisiones judiciales, deben utilizar un enfoque más amplio e ir más allá de las preferencias ideológicas de los magistrados (Spaeth y Segal, 1993), de la consideración estratégica de que sus fallos puedan ser revertidos por el Legislativo o el Ejecutivo (Helmke,

2002) o de sus cálculos en la búsqueda de consenso con el resto de magistrados de la Corte Suprema (Epstein y Knight, 1998).

Dada la tradicional subordinación de la judicatura a los grupos de poder, la mayoría de los trabajos existentes han enfatizado la debilidad de las garantías constitucionales de protección de la imparcialidad judicial frente al Ejecutivo (Dakolias, 1995; Domingo, 1998; Popkin, 2004), especialmente en las denominadas democracias delegativas y cuando se dan situaciones en las que el Ejecutivo cuenta con un fuerte control dentro de su propio partido y de la Asamblea Nacional (Chávez, 2004).

El problema de muchos de estos estudios, que sin duda han aportado importantes conclusiones, es que, por lo general, analizan las garantías institucionales de forma estática y como un indicador indirecto del grado de imparcialidad judicial existente, y no ofrecen excesivas pistas sobre sus efectos en el desempeño de la labor judicial. Además, en la mayoría de los casos, el estudio de la imparcialidad judicial ha estado centrado en las relaciones Ejecutivo-Corte Suprema (Helmke, 2002; Chávez, 2004). Existe una carencia de trabajos que analicen la capacidad de otras fuerzas políticas que no están en el Ejecutivo o las relaciones verticales dentro del propio organismo de justicia que atentan contra la imparcialidad judicial.

Dadas las dificultades de medición de la imparcialidad judicial, la mayoría de los trabajos han recurrido a las percepciones para indagar la opinión de determinados actores relevantes sobre el grado de imparcialidad del que goza el Poder Judicial o el sistema de justicia en su conjunto⁵. Sin embargo, estos estudios rara vez investigan sobre los actores que alteran la imparcialidad judicial o el mecanismo utilizado a tal efecto. Las encuestas a ciudadanos se realizan por lo general a no usuarios de la justicia y, salvo en aquellos casos paradigmáticos que aparecen en los medios de comunicación y que condicionan en gran

⁵ Ejemplos al respecto serían los informes del Latinobarómetro, del Freedom House for Democracy, del World Economic Forum (the Global Competitiveness Reports) y de Transparencia Internacional.

medida la opinión pública, no han efectuado un seguimiento en profundidad de la situación de la judicatura.

En este sentido, y aunque es importante analizar la naturaleza de las garantías legales y constitucionales de protección de la imparcialidad judicial, resulta fundamental considerar el contexto político que rodea las decisiones judiciales y si existen indicios que pudieran poner de manifiesto que las elites están manipulando tales resoluciones. Además, el creciente protagonismo de la sociedad civil y la ciudadanía a la hora de exigir la rendición de cuentas públicas, y las nuevas pautas de promoción del buen gobierno de las entidades financieras de crédito internacional y de las agencias de cooperación al desarrollo, merecen ser tenidos en cuenta como variables que condicionan la capacidad de las elites para vulnerar la imparcialidad judicial en casos relevantes para sus intereses.

Objetivos del estudio y estrategia de investigación

Nicaragua pone claramente de manifiesto el contexto y la naturaleza de los procesos de reforma judicial en América Latina, así como los problemas a los que se enfrentan las nuevas democracias de la región para fortalecer la imparcialidad judicial. Después de 1990, el país centroamericano vivió una triple y traumática transición, pasando de la guerra a la paz en el ámbito militar, del autoritarismo revolucionario a la democracia liberal en lo político, y de un cuasi socialismo a un sistema de mercado en lo económico (Dye, David; Jack Spence y George Vickers, 2000: 2-3).

Desde entonces, aunque Nicaragua ha institucionalizado la práctica electoral, el Estado de Derecho es sumamente débil. Con el objetivo de fortalecerlo, desde mediados de los noventa se inició un intenso proceso de modernización del Poder Judicial promovido y financiado, en gran medida, por la comunidad internacional, con el apoyo de sectores reformistas de la Corte Suprema de Justicia y la Asamblea Nacional.

A pesar de estos esfuerzos y a que los jueces desempeñan un papel político y social sin precedentes, la designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por parte de autoridades civiles elegidas democráticamente y el ejercicio de la función judicial en un contexto mucho más favorable, no parecen haber dado lugar de manera automática a jueces más imparciales. Cuando Nicaragua ha implementado ya tres planes integrales de modernización judicial, sufragados por la comunidad internacional, la falta de imparcialidad en las decisiones judiciales es considerada como uno de los problemas centrales para explicar la debilidad del Estado de Derecho en el país centroamericano (Dye, 2006).

Ante esta situación cabría hacer varias reflexiones. En primer lugar, que las reformas en Nicaragua en aquellos aspectos relacionados con los mecanismos de protección de la imparcialidad judicial no han ido lo suficientemente lejos como para limitar una fuerte intromisión de los actores políticos en las decisiones de los tribunales, que la naturaleza de las reformas no ha sido adecuada, que los cambios institucionales no han funcionado en la práctica como cabría esperar o que las percepciones de los expertos y la ciudadanía no reflejan de forma apropiada la realidad. Si los mecanismos institucionales no han funcionado adecuadamente para reducir la politización de los tribunales de justicia, conviene también analizar cómo han afectado a la relación entre política y justicia otros catalizadores del nuevo protagonismo judicial, entre ellos los mecanismos de vigilancia internacional y de la ciudadanía y la sociedad civil.

En el contexto del nuevo activismo judicial en América Latina y de los avances y retrocesos en los procesos de construcción del Estado de Derecho en las democracias jóvenes de la región, la presente investigación tiene como objetivo contribuir al conocimiento de los factores que limitan la injerencia política en las decisiones judiciales y que favorecen la imparcialidad judicial.

Para ello analiza por qué, pese al contexto democrático, a los esfuerzos de reforma realizados, y a la teórica mayor supervisión de los donantes y de los grupos organizados en la sociedad civil, Nicaragua no ha conseguido reducir la corrupción y clientelismo político dentro de la judicatura en la medida de lo esperado. Con ello se persigue además examinar las circunstancias en las que el protagonismo judicial puede favorecer la construcción del Estado de Derecho o ser una manifestación de una creciente manipulación y control político de los tribunales de justicia a favor de sus intereses.

El escaso conocimiento empírico que existe del fenómeno de la imparcialidad judicial, especialmente en el contexto centroamericano, hace necesario que la investigación busque la interacción entre teoría y observación empírica mediante un análisis exhaustivo de dos importantes intentos de fortalecimiento del Estado de Derecho en Nicaragua. En dichos periodos de estudio se analiza la evolución de los incentivos y la capacidad de los principales actores políticos para alterar la conducta judicial y los límites u obstáculos que han condicionado sus estrategias.

El primer periodo de estudio abarca desde la recta final del gobierno de Violeta Chamorro (1990-1996) hasta la conclusión del gobierno de Arnoldo Alemán Lacayo (1997-2001). Después de un mandato caracterizado por una fuerte inestabilidad política y social, con la reforma constitucional de 1995, la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial (1997), el fortalecimiento de la Contraloría General de la República y el primer plan integral de modernización de la Corte Suprema de Justicia 1997-2001, se abrió un escenario favorable para el fortalecimiento del Estado de Derecho en Nicaragua. Sin embargo, ante la incertidumbre creada por la posibilidad de un Poder Judicial al margen de los intereses de los principales grupos de poder político, tuvo lugar una contundente reacción de las elites no comprometidas con el Estado de Derecho, que se plasmó en el denominado Pacto Político y en la reforma constitucional de 2000 y que tuvo importantes consecuencias en la

imparcialidad en las decisiones judiciales y en el pluralismo político. Al final de su mandato, Nicaragua figuraba, según los estudios de Transparencia Internacional, entre las naciones más corruptas de su hemisferio y la ciudadanía definía al Ejecutivo de Alemán como uno de los más corruptos de la historia del país centroamericano.

El segundo período analizado es el del Gobierno de Enrique Bolaños (2002-2006), quien, respaldado por la comunidad donante internacional, inició una “cruzada” contra la corrupción que tuvo en el punto de mira a altos mandatarios del gobierno precedente, entre ellos al propio ex presidente y líder de su propio partido Arnoldo Alemán. Las actuaciones de Bolaños propiciaron al levantamiento de la inmunidad parlamentaria, procesamiento y encarcelamiento de Alemán y varios de sus allegados, algo que parecía impensable en el país centroamericano. La lucha contra la corrupción se convirtió en la principal prioridad del gobierno, alcanzando los jueces un protagonismo sin precedentes en la historia de Nicaragua.

Pese a los esfuerzos de Bolaños y al gran activismo judicial de su mandato, la cruzada contra la corrupción no parece que tuviera los efectos deseados. Tres años después de la famosa sentencia que fue noticia en toda América Latina, en la recta final del mandato de Bolaños, Alemán era absuelto en la mayoría de las causas, al igual que el que fuera tesorero del Partido Liberal Constitucionalista, Byron Jerez.

El estudio diacrónico comparado de la imparcialidad judicial en Nicaragua es contemplado como una oportunidad para aprender más de la complejidad de un fenómeno de “auténtica caja negra”, como es la imparcialidad judicial, para así desarrollar con mayor precisión un marco explicativo de los factores que la condicionan en las nuevas democracias de América Latina. Dada la escasez de información empírica existente, se espera que las evidencias aportadas acerca de los factores que condicionan la imparcialidad judicial puedan contribuir al desarrollo de estudios comparados.

Cabe subrayar que la literatura académica sobre los problemas de gobernabilidad democrática de Nicaragua es escasa y, aunque los pocos estudios existentes (Close y Deonandan, 2004) destacan la manipulación de las decisiones judiciales y el deterioro del Estado de Derecho durante el Gobierno de Arnoldo Alemán (1997-2001), se sabe muy poco sobre la relación entre política y justicia, sus repercusiones en la calidad de la democracia del país centroamericano y en qué medida “la cruzada contra la corrupción” de Bolaños supuso una ruptura o una continuidad con el periodo precedente.

Las variaciones en la imparcialidad de las decisiones judiciales de los miembros de la judicatura de Nicaragua es la variable a explicar. La imparcialidad judicial es concebida como aquella situación en la que los jueces resuelven los asuntos que conozcan basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencia, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo (Naciones Unidas, 1985).

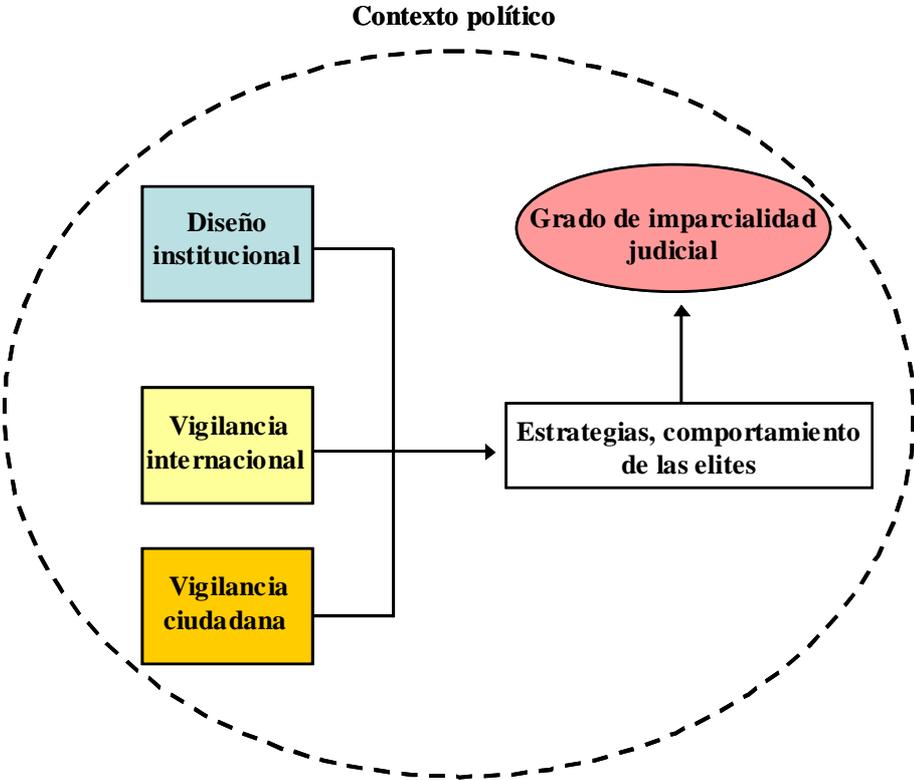
Teniendo en cuenta las dificultades de medición del fenómeno de la imparcialidad judicial, para captar esta variable, en cada uno de los dos períodos analizados se muestran una serie de casos paradigmáticos que ejemplifican claramente las dinámicas de la relación entre política y justicia, y que permiten identificar las oscilaciones en la imparcialidad judicial a través de la conexión entre las estrategias políticas y las decisiones judiciales. Para poder determinar si un juez o magistrado ha actuado motivado por intereses indebidos o conforme a la ley, se analizan los incentivos de las elites, sus estrategias y cómo éstas afectan el comportamiento judicial.

Los diferentes procesos judiciales analizados en cada período son considerados como casos de estudio. Para la selección de los casos se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: 1) su relevancia para los intereses de los principales actores políticos de Nicaragua tanto en el gobierno como en la oposición; 2) que fueran destacados por los principales medios de

comunicación de Nicaragua de forma que la ciudadanía tuviera conocimiento de los mismos; 3) que su relevancia no pasara desapercibida para la comunidad internacional en el contexto su apoyo a la construcción del Estado de Derecho y mejora de la gobernabilidad democrática del país centroamericano.

Para identificar los determinantes de la capacidad de influencia política en la imparcialidad judicial se aplican las principales teorías destacadas por la literatura como elementos centrales para limitar la politización de la justicia (ver gráfico 1): los mecanismos institucionales de protección de la imparcialidad judicial (Dakolias, 1995; Domingo, 1998; Popkin, 2004, Hammergren, 2007), los mecanismos de supervisión de la ciudadanía y la sociedad civil (Diamond, 1999 y 2004; Smulovitz y Peruzzotti, 2003; Weingast, 2003; Pásara 2004) y el papel de los actores internacionales (Diamond, 1999 y 2004; Sieder y Domingo, 2001; Santiso, 2001, 2002 y 2004).

Gráfico 1: Variables que condicionan la imparcialidad judicial.



Fuente: elaboración propia.

Para que la imparcialidad de los jueces no se vea comprometida y éstos tomen decisiones sin temor a posibles represalias o con la creencia de que van a ser recompensados, deben poseer un grado de autonomía óptimo que les blinde de los posibles efectos que las amenazas e interferencias puedan tener en sus decisiones. Aunque cada sistema tiene sus peculiaridades y depende del contexto en el que opera, conforme a la experiencia, existen una serie de garantías mínimas para que los miembros de la judicatura puedan realizar su trabajo de forma estable y que fueron contrastadas durante la investigación: la duración del mandato, el sistema de selección, los salarios, el presupuesto asignado por ley a los organismos de justicia y los mecanismos disciplinarios.

Estos mecanismos, si bien son importantes condicionantes del comportamiento de los miembros de la judicatura y de aquellos actores que desean vulnerarla, no garantizan por sí solos, ni siempre, la imparcialidad de los miembros de la judicatura (Salzberger, 1993; 1999), especialmente en contextos de inestabilidad política como los de América Latina, donde existe una enorme distancia entre las perspectivas de comportamiento contempladas en las normas y lo que sucede en la realidad (O'Donnell, 1999 y 2005). Por tanto, junto al análisis de los cambios en la naturaleza de los mecanismos de protección de la imparcialidad judicial, se consideró necesario llevar a cabo una aproximación al impacto real de las reformas emprendidas en Nicaragua y determinar en qué medida las modificaciones legales y la reingeniería institucional han facilitado o dificultado la capacidad de manipulación de las elites de las decisiones judiciales en los dos periodos analizados.

La ciudadanía y los grupos organizados de la sociedad civil pueden ayudar a promover las reformas judiciales, vigilar su implementación y promover acciones judiciales, así como denunciar los actos de corrupción o la manipulación de las decisiones judiciales, además de que los jueces rindan cuentas de sus actuaciones. Su papel puede ser fundamental a la hora de crear coaliciones que contrapesen a las fuerzas en contra del fortalecimiento de la

imparcialidad judicial. Si la vigilancia y la capacidad de reacción de la ciudadanía y la sociedad civil ante contundentes vulneraciones de la legalidad vigente son creíbles y efectivas, ya sea de forma centralizada (Weingast, 2003) o descentralizada (Smulovitz, 2003), los actores políticos y los jueces percibirán como costoso e ineficiente violar los principios del Estado de Derecho. La fuerte corrupción e impunidad presente durante el mandato de Arnoldo Alemán y la cruzada contra la corrupción de Bolaños ofrecen dos interesantes escenarios para comprobar la capacidad de vigilancia ciudadana y de los grupos organizados de la sociedad civil y el papel de las políticas de *accountability* social en los procesos de construcción del Estado de Derecho.

En la última década, instituciones financieras de crédito internacional y las agencias de cooperación internacional decepcionadas por la escasa eficiencia de la ayuda y los efectos negativos de la corrupción pública, han incorporado la mejora de la gobernabilidad del sector público en sus políticas de préstamo y de asistencia y, en ocasiones, figuran como prerequisites para las mismas (Santiso, 2004).

Los actores internacionales pueden por tanto impulsar los procesos de reforma judicial con apoyo técnico y económico, y pueden llegar a ejercer un importante papel en la supervisión en la aplicación de las mismas. En países que son altamente dependientes de la ayuda externa y en donde los procesos de reforma judicial cuentan con un fuerte apoyo externo, los actores internacionales podrían actuar como freno ante contundentes violaciones del Estado de Derecho. Es de este modo factible esperar que durante los periodos de negociación de la deuda o de negociación de importantes créditos internacionales o de acuerdos comerciales, en países como Nicaragua, los principales actores políticos y los jueces consideren costoso e inefectivo vulnerar la imparcialidad judicial de forma sustancial debido a los condicionamientos y presión internacional o ante el temor de la retirada del apoyo a la reforma judicial.

Sin embargo, resulta complejo determinar bajo qué circunstancias la comunidad internacional se ve obligada a presionar a las elites, cuánta presión es necesaria, cómo se articula, y cuando ésta es efectiva. Los actores internacionales se enfrentan al dilema de cómo generar el consenso necesario para promover iniciativas nacionales destinadas a reforzar el Estado de Derecho y cómo articular un sistema de incentivos y represalias creíble sin que sea percibido como una injerencia en los asuntos internos de los países.

La eficacia de la condicionalidad como herramienta para la promoción de reformas cuando no existe apropiación y un consenso amplio entre los principales actores políticos del país beneficiario, ha sido cuestionada ante la constatación de que en el momento que se obtienen los beneficios de la ayuda, las reformas pueden ser revertidas. Sólo cuando se genera un amplio consenso y fuertes coaliciones a favor del cambio, la condicionalidad en la ayuda al desarrollo y la vigilancia internacional en países fuertemente dependientes de la ayuda externa parecen tener efectos positivos en el buen gobierno y la lucha contra la corrupción (Santiso, 2002).

En otras ocasiones, la condicionalidad democrática de la ayuda puede quedar en entre dicho porque no aplica esta política de forma consistente, y a la hora de conceder ayuda internacional otros intereses de tipo estratégico o económico compiten con los meramente relacionados con la ayuda exterior. Además, cortar o limitar la ayuda a un país pobre para de esta forma promover la reforma política, es sin duda una posibilidad demasiado arriesgada para la comunidad internacional.

Nicaragua es después de Haití el país más pobre de América Latina y uno de los más endeudados del mundo. Desde los años 90 la comunidad donante internacional ha jugado además un papel fundamental en las crisis políticas y en los procesos de estabilización y ajuste estructural promovidos por las entidades financieras de crédito internacional. El mandato de Arnoldo Alemán coincidió con un punto de inflexión de las políticas de

condicionalidad de las ayudas con la inclusión de criterios relacionados con la gobernabilidad y no puramente económicos, así como de enfoques más participativos para generar un mayor sentimiento de apropiación y consenso en los procesos de reforma.

La llegada al poder Enrique Bolaños se hizo en un momento decisivo para que Nicaragua lograra el punto de culminación de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados del Banco mundial y el Fondo Monetario Internacional y poder así acceder a la condonación de gran parte de su deuda externa. Dicha iniciativa estuvo muy ligada a la preparación y aplicación de una estrategia participativa y global contra la corrupción además de avances en el proceso de reforma judicial y otros elementos de la gobernabilidad de Nicaragua. Además, durante el Gobierno de Bolaños, se desarrollaron las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y la República Dominicana, y la iniciativa de la Cuenta Reto del Milenio de los Estados Unidos. Esta última, supuso la creación de un fondo destinado a ayudar a países pobres y subdesarrollados que *“gobiernan con justicia, invierten en lo social y promueven la libertad económica”* como un nuevo mecanismo para incentivar reformas a través de la selectividad de la ayuda.

Nicaragua ofrece, por tanto, un escenario propicio para contrastar ambas situaciones y para analizar el peso de aspectos puramente económicos frente al buen gobierno, su impacto en las relaciones entre donantes y países en vías de desarrollo y para constatar en qué medida la vulnerabilidad económica permite a los actores externos condicionar las ayudas a una mejora en la gobernabilidad democrática de manera efectiva.

Técnicas de análisis

Al tratarse de una investigación sobre un tema y un país sobre el que existe muy poca información empírica, para realizar una primera aproximación a la relación entre política y justicia, se consideró prioritario recurrir a las opiniones de expertos, de los propios miembros

de la judicatura y de las elites parlamentarias. En este sentido se utilizaron fuentes primarias procedentes de encuestas a jueces y entrevistas a expertos realizadas en el marco del Proyecto Política de Justicia y Calidad de la democracia en Centroamérica, CICYT (Ref. SEC2001-1779), dirigido por María Luisa Ramos Rollón, en el que participó el autor, y de encuestas realizadas a diputados del proyecto de investigación dirigido por Manuel Alcántara “Elites Parlamentarias Latinoamericanas” (PELA) (Ref. SEC94/0284; SEC95/0845 y SEC02/3484) (ver anexo).

Para el análisis de la imparcialidad judicial fuentes del contexto que rodeó a las diferentes decisiones judiciales se utilizaron como fuentes secundarias los principales diarios, semanarios y revistas digitales de Nicaragua, sentencias judiciales, diagnósticos de la cooperación internacional al desarrollo, diferentes estudios de Ciencia Política y del Derecho sobre el país centroamericano, informes de la sociedad civil, de organizaciones internacionales, estadísticas oficiales y diferente legislación (ver anexo).

Estructura del trabajo

El presente trabajo está estructurado en seis capítulos. En el primero se analiza la importancia de la imparcialidad judicial en los procesos de construcción del Estado de Derecho en las democracias liberales y en los recientes procesos de democratización y liberalización económica en América Latina. Tras explorar la naturaleza y catalizadores del nuevo activismo judicial, se realiza una aproximación a la actual situación de la imparcialidad judicial en la región, conforme a la percepción de diferentes actores.

En el segundo capítulo se analizan los problemas que plantea el análisis de la imparcialidad judicial y se muestra la estrategia empleada para profundizar en el caso de Nicaragua, país que pone claramente de manifiesto las enormes dificultades para fortalecer la imparcialidad judicial en la región. En la primera sección se examina el concepto de

imparcialidad judicial y las diferentes formas de abordar su medición empírica. Para lograr una aproximación a la imparcialidad judicial en Nicaragua, y determinar el peso de las variables que la condicionan, el estudio plantea establecer relaciones causales entre los acontecimientos en la arena política y las motivaciones de los miembros de la judicatura y verificar en qué medida el diseño institucional, los actores internacionales, la ciudadanía y la sociedad civil han sido obstáculos a la hora de limitar la politización de los tribunales de justicia en el país centroamericano.

El tercer capítulo se centra en la variable dependiente del estudio: la influencia política en las decisiones judiciales en Nicaragua. Tras efectuar un análisis histórico de la relación entre política y justicia en el país, se aborda en profundidad las variaciones en la imparcialidad judicial en los dos periodos de estudio. En cada uno de ellos se muestran una serie de casos paradigmáticos que ejemplifican claramente las dinámicas de la relación entre política y justicia, y que permiten identificar los cambios en la imparcialidad judicial a través de la conexión entre las estrategias políticas y las decisiones judiciales.

El cuarto capítulo analiza en qué medida los factores institucionales han condicionado las estrategias y la capacidad de las elites para manipular las decisiones judiciales y confabularse con jueces corruptos. De forma específica se persigue determinar si los cambios institucionales generados a raíz de la reforma constitucional de 1995, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1998 y la reforma constitucional de 2000, sumados a los esfuerzos de reforma contemplados en los diferentes planes de modernización del organismo de justicia, generaron o no espacios para una mayor imparcialidad en las decisiones judiciales.

El quinto capítulo está centrado en las políticas de *accountability* social en Nicaragua y su impacto en la relación entre política y justicia. Tras un breve análisis del papel histórico que ha desempeñado la sociedad civil en el país centroamericano, se aborda el impacto de la reacción ciudadana y de la sociedad civil ante los actos de corrupción durante el Gobierno de

Arnoldo Alemán y ante la cruzada contra la corrupción de Bolaños. El capítulo estudia el papel de la sociedad civil como vehículo de participación ciudadana y su desempeño en los casos judiciales paradigmáticos analizados en el capítulo 3. Asimismo, se examina el papel de la sociedad civil en los procesos de reforma judicial en Nicaragua relacionados con el fortalecimiento de la imparcialidad judicial. Tras ello, se analiza de forma más general la fortaleza de la sociedad civil en Nicaragua en su conjunto.

En el contexto de la promoción internacional de la gobernabilidad democrática en los países en vías de desarrollo y de la coyuntura política de Nicaragua, el capítulo 6 aborda la capacidad de los actores internacionales para condicionar los incentivos y las estrategias de las elites nicaragüenses encaminadas a vulnerar de forma contundente el Estado de Derecho, y de forma específica, de manipular las decisiones judiciales en casos de corrupción pública o de gran relevancia económica y social. Para ello, y tras una introducción histórica sobre el peso de la variable internacional en el desarrollo económico y en la democratización de Nicaragua, se examina el papel de la comunidad internacional en los dos periodos analizados. Finalmente, se evalúan las actuaciones de la cooperación internacional al desarrollo encaminadas a fortalecer el Poder Judicial de Nicaragua, el peso de reformas relacionadas con la imparcialidad judicial y los esfuerzos de los donantes para su inclusión en la agenda política del país centroamericano.

El trabajo se cierra con un capítulo en el que se exponen las principales conclusiones del estudio.

Capítulo 1. Imparcialidad judicial, Estado de Derecho y democratización en América Latina

“La acumulación de todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, en las mismas manos, ya de uno, ya de pocos, ya de muchos, y ya hereditario, ya arrojado, ya electivo, merece a justo título convertirse en la definición de tiranía”, Madison (Federalist 47).

1.1. Estado de Derecho y democracia liberal

Una democracia liberal es un sistema político que combina tres componentes. El primero es el *democrático*, que permite a los ciudadanos elegir a sus gobernantes en elecciones libres y honestas, además de capacitarles para participar y expresarse en los procesos políticos. El segundo componente es el *liberal*, que limita el poder del Estado para invadir los derechos básicos de las personas, fortaleciendo de esta manera las libertades civiles y los derechos de las minorías. El tercero es el *republicano*, que proporciona un *Estado de Derecho* y el buen gobierno a través de las instituciones de *accountability* horizontal, que controlan y equilibran tanto al Ejecutivo como a otras formas de poder, mientras que mantienen la igualdad ante la ley de todos los actores, públicos y privados (Diamond, 2004: 19).

El Estado de Derecho supone la aplicación de un conjunto de normas establecidas de naturaleza general e impersonal que permiten ordenar la relación entre el Estado y la sociedad, entre individuos en la sociedad y dentro del propio Estado (Domingo, 1999: 152). Sin embargo, las normas no tienen por qué ser obedecidas y, además, el Estado de Derecho puede imperar en formas de gobierno autoritarias. De hecho, en su vertiente negativa es concebido como un instrumento de control social por parte del aparato coercitivo del Estado, cuando éste opera para el interés de los sectores políticos y económicos dominantes (Domingo, 1994:4).

Para lograr que el Estado de Derecho contribuya de forma positiva a la gobernabilidad democrática, son necesarias una serie de limitaciones en cómo se hace la ley y cómo ésta es administrada y aplicada.

En primer lugar, es imprescindible minimizar los peligros creados por la propia ley, eliminando las manifestaciones arbitrarias de poder que surgen cuando las normas crean incertidumbre y no son predecibles respecto a qué actos son legales en un determinado momento, y/o cómo se hará cumplir la ley. Para ello es necesario incorporar una serie de características formales:

“1. Todas las leyes deberían ser prospectivas, abiertas y claras; 2. Las leyes deberían ser relativamente estables; 3. La elaboración de disposiciones legales (...) debe estar guiada por normas abiertas, estables, claras y generales; 4. La independencia del poder judicial debe de estar garantizada; 5. Los principios de justicia natural deben de ser observados (es decir, audiencias públicas, justas e imparciales); 6. Los tribunales deberían tener poderes de revisión...con el fin de asegurar conformidad con el estado de derecho; 7. Los tribunales deberían de ser fácilmente accesibles; y 8. La discreción de agencias de prevención del crimen no deberían poder pervertir a la ley” (Raz, 1977: 196-201).

En segundo lugar, el Estado de Derecho persigue lograr la subordinación del Estado y de sus actores a la ley. El gobierno de la ley impera porque los actores estatales han sido seleccionados conforme a unas normas preexistentes, y su autoridad no va más allá que la contemplada por la ley (Barros, 2003:191-193).

En este sentido, es imprescindible la institucionalización de los derechos individuales y solucionar dos dilemas: 1) cómo limitar la capacidad del Estado para que no vulnere los derechos de los ciudadanos; 2) cómo limitar la usurpación de los derechos de los individuos por parte de otros agentes privados. Estos dos dilemas permiten identificar dos dimensiones del Estado de Derecho.

La primera dimensión es la de la *libertad*, según la cual los derechos son protegidos de las usurpaciones por parte del Estado. Para limitar el poder del Estado es necesario aplicar la democracia popular y el constitucionalismo. Si bien la periodicidad de las elecciones permite a los ciudadanos cambiar de gobernantes y castigar a aquellos que han ejercido el poder de forma deshonesto u oportunista y hacer más creíbles las promesas de los gobernantes, los comicios por sí solos no son suficientes para la protección de los derechos. La democracia puede ser inestable e impredecible en el tiempo y la mayoría puede caer en la tentación de eliminar los derechos de las minorías. Para proteger la libertad, una de las innovaciones fundamentales del Estado de Derecho es que las decisiones de la mayoría pueden ser anuladas. Por consiguiente, el principal objetivo de esta dimensión es controlar las decisiones del legislativo, fundamentalmente a través del control de constitucionalidad. El sistema de pesos y contrapesos permite proteger los derechos individuales y los tribunales de justicia establecen límites a las decisiones del legislativo. La dimensión relacionada con la libertad es amenazada no tanto porque el Estado legisla, sino porque no existen mecanismos imparciales que hagan cumplir las leyes. El fracaso en consolidar el Estado de Derecho en esta dimensión conduce a la tiranía (Magaloni, 2003: 270 - 275).

La segunda dimensión del Estado de Derecho es la de la *seguridad*. En este caso, el Estado actúa como un tercero imparcial para proteger los derechos individuales frente a otros actores privados. Los individuos no pueden “tomarse la justicia por su cuenta”, ya que esta tarea corresponde a instituciones encargadas de hacer que se cumpla la ley, como la policía y los tribunales de justicia. Las instituciones del Estado deben hacer cumplir leyes preexistentes y deben velar por la aplicación de la ley de forma imparcial, ya que, en caso contrario, estarían ellos mismos violando el principio del “monopolio legítimo de la violencia”. Esta dimensión se basa por tanto en la forma en que se aplica y se hace cumplir la ley, y no en cómo se crea (Magaloni, 2003: 269-270).

Más allá de la justificación basada en su contribución a la estabilidad de las relaciones sociales, el Estado de Derecho debe ser concebido no sólo como una característica genérica del sistema legal y de la actuación de los tribunales. Es necesario que sea genuinamente democrático y asegurar los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de *rendición de cuentas* que por su parte preservan la igualdad política de todos los ciudadanos y fijan límites a los abusos del poder estatal y privado. Todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, deben estar sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos. El Estado de Derecho opera en estrecho vínculo con otras dimensiones de la calidad de la democracia. En ausencia de un vigoroso Estado de Derecho, apoyado por un Poder Judicial independiente, la libertad, igualdad y dignidad de ciudadanos están bajo permanente amenaza. Además, sólo cuando este tipo de Estado afirma y promueve las dimensiones democráticas de derechos, igualdad y *accountability*, los gobiernos son suficientemente sensibles a los intereses y demandas de la mayoría de la ciudadanía (O'Donnell, 2004).

En definitiva, el Estado de Derecho es un pilar esencial de las consideradas como democracias de alta calidad. En los países en los que es razonablemente efectivo, los ciudadanos lo son en sentido amplio, ya que disfrutan tanto de los derechos políticos como de los civiles.

1.2. Imparcialidad judicial y Estado de Derecho

Aunque el Estado de Derecho no sólo depende del Poder Judicial, sino también de otras agencias estatales como pueden ser el Ministerio de Justicia, las fuerzas policiales o los tribunales de cuentas, los tribunales de justicia contribuyen de forma decisiva al cumplimiento de las dos dimensiones anteriormente mencionadas: 1) protegen la ley y los principios constitucionales (control de constitucionalidad); 2) proporcionan un foro para la resolución de

disputas entre los individuos en la sociedad, entre los individuos y el Estado y entre los poderes del propio Estado; 3) contribuyen a la construcción de la legitimidad del régimen democrático (Domingo, 1999: 153); 4) y favorecen la dispersión y diferenciación en el ejercicio del poder del Estado.

En palabras de O'Donnell:

“Sin un vigoroso Estado de Derecho, defendido por un Poder Judicial independiente, los derechos no están asegurados, y la equidad y dignidad de todos los ciudadanos se encuentra amenazada. Sólo bajo un Estado Democrático de Derecho la rendición de cuentas de las diferentes agencias electorales, societales y horizontales no funcionarán de forma efectiva sin la obstrucción e intimidación de los actores estatales” (O'Donnell, 2005).

Dentro de la teoría democrática liberal, para que el Poder Judicial pueda cumplir con estas funciones necesita que sus integrantes cuenten con una serie de garantías institucionales y puedan desempeñar su cometido en un contexto que favorezca su imparcialidad. Esta necesidad es el reflejo de la constante preocupación del pensamiento político por la naturaleza de la ley y por la estructuración de las relaciones de poder dentro del Estado, y entre el Estado y la sociedad.

La importancia de un Poder Judicial que aplica la ley de manera imparcial obedece a tres racionalidades históricas que constituyen los pilares de los orígenes teóricos de la independencia judicial, contenidos en la doctrina moderna de separación de poderes de Charles-Louis de Secondat Montesquieu (1689-1755) y en los añadidos e interpretaciones de William Blackstone (1723-1780) y los autores de los *Federalist Papers* (1788) en los Estados Unidos (Nicholson, 1993): 1) la que surge cuando dos partes en conflicto son incapaces de solucionar una disputa y deciden someterse a una tercera neutral para que la resuelva; 2) la necesidad de dispersión de las funciones de los gobernantes para evitar una excesiva acumulación de poder que pueda desembocar en una tiranía; y 3) la necesidad de articular un

control mutuo de la distribución de funciones dentro del Estado para garantizar la supremacía de la ley.

Tal como se muestra a continuación, la presencia de estas racionalidades ha marcado la diferencia entre las consideradas como democracias maduras o plenamente liberales y el papel que el Poder Judicial ha desempeñado históricamente en muchos de los países de América Latina.

1.2.1. Arena para la resolución de controversias

La racionalidad de contar con un adjudicador de disputas imparcial ha estado presente en casi todas las sociedades del mundo y se manifiesta cuando dos partes enfrentadas, que no pueden solucionar una disputa por sí mismas, recurren a una tercera neutral y ajena a ellas para que la resuelva. Para que el perdedor respete el resultado de la disputa necesita tener el convencimiento de que la persona que va a zanjar el altercado no tiene ningún interés personal en el mismo y que, por tanto, no se va a producir una situación de dos contra uno, circunstancia que violaría la lógica de “la tríada” por la que el perdedor acataría el resultado. Con el tiempo, los adjudicadores de disputas particulares evolucionaron y se convirtieron en un cuerpo de juristas profesionales integrantes de la burocracia estatal, primero subordinados al monarca absolutista y, más tarde, conformaron un poder independiente dentro del Estado encargado de velar por la supremacía de la ley (Shapiro, 1981:1-8).

De esta forma, cuando se generan disputas, una tercera parte mutuamente aceptada debe dirimir la controversia conforme a un marco legal preestablecido. El recurrir a una ley comúnmente aceptada y a un juez, es un paso necesario para abandonar el estado de naturaleza (Rusell y O’Brien, 2001:9). Cuando una disputa privada llega a los administradores de justicia, éstos solucionan el conflicto aplicando estándares de orden público que son externos a las partes en litigio, pero también a las creencias y opiniones del juez, por lo que la

disputa privada se convierte en una preocupación de orden público, y es preciso que el juez elimine su parte privada para solucionar la disputa (Kahn, 1993:75-76).

Durante los procesos penales los acusados tienen derecho a la “presunción de inocencia mientras no se demuestre lo contrario” por lo que el individuo, si no existe prueba de cargo suficiente debe ser absuelto, pero también debe ser tratado como inocente hasta que haya una sentencia firme que diga que no lo es, o que diga que es culpable y que le imponga la correspondiente sanción penal (Moreno Catena, 2008: 197).

Si una democracia liberal tiene como objetivo generar una sociedad armoniosa gobernada por la ley y la sociedad guía sus acciones sobre la base de la supremacía de la ley, cuando surge una disputa y se recurre a un foro para solucionarla, se espera que los adjudicadores de disputas, los jueces, no actúen motivados por otro tipo de aspectos que no sean la interpretación y aplicación imparcial de la ley. Si no fuera así, si no existiera esta predicción racional, los ciudadanos recurrirían a métodos o conductas no contempladas por la ley (Raz, 1977).

1.2.2. Instrumento para la dispersión y diferenciación del Poder dentro del Estado

El Gobierno de la Ley debe ser respetado tanto por los gobernantes como por los gobernados, y conlleva el desarrollo de diversas funciones dentro de los cuerpos estatales. Cuando todas o la mayoría de las funciones están concentradas en una o pocas personas o en los mismos grupos de poder, esta situación puede dar lugar a una tiranía, y/o a una situación de ineficiencia por la falta de especialización de las diferentes agencias estatales.

La diferenciación en las funciones del Estado es una contribución de la teoría de separación de poderes que surge, aunque todavía no plenamente desarrollada, como desafío a

la teoría del gobierno mixto⁶, en el contexto de los enfrentamientos entre el Parlamento y el rey en Inglaterra en el siglo XVII. La ejecución del monarca y la disolución de la Cámara de los Lores destruyeron las bases institucionales de la teoría del gobierno mixto y otorgaron un nuevo papel a los miembros de la judicatura⁷. Pese a mantener importantes prerrogativas, con la entrada en vigor del *Bill of rights*, el rey pasó no sólo a reconocer la supremacía de la ley, sino además la supremacía del Parlamento como órgano del que emana la ley (Vile, 1967: 53-54). Como resultado, el rey se vio obligado a aceptar una monarquía constitucional y los jueces dejaron de estar subordinados al monarca.

En *El Espíritu de las Leyes* (1748), Montesquieu, aunque sigue el razonamiento de Locke acerca de la necesidad de separar y dispersar las funciones del Estado para evitar el

⁶ La teoría del gobierno mixto es una contribución del republicanismo clásico a la teoría política y nace de la crítica de Aristóteles a la concepción de democracia de la Grecia Clásica. El republicanismo clásico criticaba la idea de que los miembros de la sociedad constituyeran una totalidad homogénea con intereses similares que hiciera necesario un sistema de gobierno democrático. Esta forma de gobierno se articularía mediante la participación conjunta de todos ellos en las funciones del gobierno (Vile, 1967: 33). La teoría del gobierno mixto tuvo su máxima representación en el modelo constitucional de la república romana con el sistema de cónsules, Senado y tribunos del pueblo y en Inglaterra en el siglo XVII con la Monarquía, la Cámara de los Lores y la de los Comunes.

⁷ En Inglaterra, al igual que en el resto de monarquías absolutistas europeas, los jueces estaban subordinados a los monarcas de cuya burocracia formaban parte, quienes les seleccionaban y destituía a su antojo, siendo difícil distinguir entre las tareas administrativas y las judiciales. En Inglaterra la progresiva consolidación del poder del parlamento va a dar pie a numerosas disputas con el poder monárquico por el control de la maquinaria estatal que van a poner en evidencia la capacidad de la teoría del gobierno mixto para mantener un equilibrio entre uno, los pocos y los muchos que es ejemplificada de forma notable en Inglaterra donde se produce una distorsión del principio de coerción por consentimiento. La coerción por consentimiento descansa en la lógica de aceptar el veredicto de un tercero neutral y ajeno a las partes. En Inglaterra, los adjudicadores de disputas eran nombrados por el rey. Durante periodos de estabilidad política y ausencia de disputas con el Parlamento, este principio fue aceptado. Sin embargo el problema surge en el siglo XVII cuando el monarca inglés se enfrenta al Parlamento en materia financiera debido al intento del monarca de aumentar sus prerrogativas fiscales sin solicitar la aprobación del Legislativo y que desencadena una disputa legal. Al ser el monarca es una de las partes, el principio de coerción por consentimiento no funciona porque los encargados de solucionar la controversia están subordinados a una de las partes (el monarca), aspecto que no es aceptado por el Parlamento (Shapiro, 1981:89-101).

uso arbitrario del poder, incorpora “el poder de juzgar” diferenciándolo del ejecutivo y el legislativo. De acuerdo a la función judicial los magistrados castigan a los criminales o deciden disputas entre individuos (Vile, 1967:88).

Dentro de esta concepción, el poder legislativo está encargado de hacer la ley, el ejecutivo de ponerla en práctica y el “poder de juzgar” tiene la misión de transmitir lo que la ley dice a la hora de solucionar disputas. Esta división resulta fundamental para que no se den situaciones despóticas:

“Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”⁸.

Sin embargo, Montesquieu no contemplaba la posibilidad de que el Poder Judicial⁹ ejerciera algún control sobre las otras ramas del Estado, y los encargados de la función judicial venían a ser sujetos pasivos encargados de ser la voz de la ley, que debían aplicar de forma mecánica sin capacidad de interpretación. Según esta concepción, no era necesario que los jueces fueran profesionales (Nicholson, 1993: 405).

El “poder de juzgar”, pese a ser independiente de los otros poderes, no lo concibió como un poder co-igual y no ejerce ningún control sobre el resto de poderes, ni viceversa,

⁸ De Secondat, Charles Baron the Montesquieu. *The Spirit of Laws*. Kitchener, Ontario, Canada: Batoche Books, 2001.

⁹ Montesquieu habla del “poder de juzgar” y no del Poder Judicial.

salvo en el caso del Poder Legislativo, que es considerado como el último tribunal de apelaciones. Por el contrario, Montesquieu sí contempla que los otros dos poderes ejercieran controles entre ellos. El ejecutivo, aunque no podía crear las leyes, podía vetarlas y llamar a deliberaciones al legislativo y fijar sus reuniones (Vile, 1967: 90-93).

La teoría de la Separación de Poderes de Montesquieu fue profundizada por Blackstone 17 años más tarde en su obra *Commentaries on the Law of England* (1765-1769). Con el objetivo de preservar la libertad pública, Blackstone incorpora a la tradición inglesa del *common law* la necesidad de un Poder Judicial separado, en cierta medida, del Ejecutivo y del Legislativo. Los jueces no son ya sujetos meramente pasivos que son la boca de la ley, sino que son concebidos como un cuerpo de juristas profesionales con el poder de interpretar y articular la ley (Nicholson, 1993: 406-407).

Blackstone, habla ya abiertamente del Poder Judicial como un Poder y le otorga una mayor importancia, enfatizando el estatus adquirido por los jueces ingleses en el *Act of Settlement* (1701), según el cual los magistrados son nominados pero no destituidos arbitrariamente por la corona, e incorpora la separación de poderes al constitucionalismo inglés (Vile, 1967: 104). De esta forma, la diferenciación de Montesquieu y Blackstone entre los que hacen las leyes, los que las ejecutan y los encargados de dirimir en las controversias supone una diferenciación de funciones que no solo otorga eficiencia al funcionamiento del Estado, sino que además garantiza la dispersión del poder.

En función de los argumentos expuestos, la ausencia o la escasa dispersión y diferenciación de poder entre las distintas agencias estatales tiene un fuerte impacto en la calidad de las democracias, ya que puede desencadenar situaciones tiránicas en las que un grupo de individuos ostenta la elaboración, ejecución y la interpretación de las leyes.

1.2.3. Garantía de la supremacía de la Constitución: el control de constitucionalidad

En las democracias liberales, los ciudadanos cuentan con dos instrumentos de control que se complementan y que sirven para evitar que se produzcan abusos por parte de los gobernantes. La periodicidad de las elecciones proporciona la democracia y les permite optar por una opción diferente y castigar a aquellos que han ejercido el poder de forma deshonesta. Entre elecciones, cuentan con instituciones que permiten hacer cumplir los límites legales a los gobernantes. Este segundo tipo de *accountability* es articulado en gran parte gracias a la doctrina del control de constitucionalidad.

Mientras que la teoría de separación de poderes defiende la necesidad de diferenciar entre las distintas funciones del Estado, la doctrina del *check and balances* (frenos y contrapesos) da un paso más e incorpora la necesidad de que los poderes tengan cierta influencia entre sí para garantizar la supremacía de la ley y que los gobernantes no cometan abusos.

Pese a no defender el control de constitucionalidad, debido a la supremacía del Parlamento, Blackstone sirvió de conexión entre Montesquieu y los autores de los *Federalist Papers*¹⁰ en los Estados Unidos. La existencia de una rama de gobierno independiente, encargada de velar por la supremacía de la Constitución escrita, que es soberana, es una contribución a la teoría política estadounidense. Esta concepción contrasta con la británica, en donde el Parlamento es el máximo garante y el último encargado de vigilar por las leyes no escritas.

¹⁰ Los *Federalist Papers* fueron escritos entre 1787-1788 por Alexander Hamilton, John Jay y James Madison para persuadir a los ciudadanos del Estado de Nueva York para que ratificaran la Constitución de los Estados Unidos. Estos trabajos constituyen una fuente fundamental para interpretar la Constitución de los Estados Unidos.

Alexander Hamilton (1755 o 1757-1804) y James Madison (1751 – 1836), al igual que Montesquieu, destacan los peligros para la libertad cuando el Poder Judicial se asocia o depende de alguno de los otros dos poderes (Hamilton, *Federalist* 78), pero dan un paso más y, además de ver en la separación de funciones la forma de evitar el abuso de poder, consideran también necesario que los poderes se controlen los unos a los otros, para evitar excesos y violaciones de la Constitución. Estos autores rechazaban la noción de la soberanía parlamentaria inglesa y consideraban que el legislativo debía estar sujeto a ciertos controles por parte del ejecutivo, mediante el poder de veto, y del judicial, otorgándole la capacidad de declarar nulas las leyes emanadas del parlamento (Vile, 1967: 158-259).

Tampoco escapó a los autores de los *Federalist Papers* la necesidad de blindar al Poder Judicial de injerencias indebidas, y en la constitución estadounidense se incorporaron diferentes cláusulas como la duración del mandato de los jueces de por vida “durante buen comportamiento” y la irreductibilidad de los salarios. Hamilton consideraba los mandatos periódicos, en lugar de indefinidos, como muy negativos para la independencia judicial, ya que, en su opinión, si el poder de reelección pertenece al ejecutivo o al legislativo, se darán situaciones de complacencia (Nicholson, 1993:418).

Pese a ser considerado como el poder menos peligroso de todos, el Poder Judicial está también sujeto al control por parte de los otros poderes del Estado, materializándose en aspectos tales como la posibilidad de procesamiento de altos cargos y en la selección de los magistrados por parte del Congreso.

La teoría de separación de poderes, si bien establece la frontera entre cada uno de los tres poderes, no delimita el abuso de las distintas prerrogativas. Si la teoría de separación de poderes se refería a la diferenciación en las funciones, la doctrina del *check and balances* se refiere a la necesidad de un óptimo nivel de influencia.

El sistema de pesos y contrapesos entre los Poderes del Estado supone una nueva racionalidad para contar con un Poder Judicial integrado por jueces imparciales: la protección de la Constitución a través del control de constitucionalidad ejercido por el Poder Judicial¹¹. A través del control de constitucionalidad el Poder Judicial puede declarar nulos, no sólo los actos del legislativo, sino también de los estados, de las agencias gubernamentales y del ejecutivo.

1.3. La imparcialidad judicial en los procesos de construcción del Estado de Derecho en América Latina

En América Latina, la debilidad del Estado de Derecho, la subordinación de los jueces a los intereses de los grupos de poder dominantes y la falta de protagonismo del Poder Judicial en los procesos de democratización han sido, hasta fechas recientes, una constante histórica.

Aunque en la actualidad los miembros de la judicatura desempeñan un papel político y social sin precedentes, y la reforma judicial se ha consolidado como política pública, se da la paradoja de que persisten importantes carencias en la naturaleza de la propia ley, en su aplicación y en la debilidad o ausencia de la legalidad del Estado en muchas zonas de los países en las que interaccionan la formalidad y la informalidad. Existen importantes asimetrías en las relaciones de las agencias estatales y los ciudadanos ordinarios dependiendo del estatus de estos últimos, que se plasman en problemas de acceso a la justicia y a un juicio justo por parte de los sectores más desfavorecidos (O'Donnell, 2004).

Para entender este desenlace es importante analizar brevemente la concepción histórica del papel de los tribunales de justicia en los sistemas políticos latinoamericanos, para

¹¹ La doctrina del control de constitucionalidad se manifiesta por primera vez en los Estados Unidos con el famoso caso Marbury contra Madison (1803), que supone que por primera vez un tribunal declara nulo un acto del Congreso, situando al Poder Judicial como principal intérprete de la Constitución.

posteriormente examinar el nuevo papel del Poder Judicial en los recientes procesos de democratización.

1.3.1. La imparcialidad judicial durante la época colonial

Los sistemas legales latinoamericanos se desarrollaron como un híbrido de los sistemas legales continentales, con la adherencia de la teoría de separación de poderes y de la doctrina del *checks and balances* estadounidense. Sin embargo, al contrario que en los Estados Unidos y en Inglaterra, el Poder Judicial en la región no actuó como un elemento de construcción nacional o de profundización democrática. Su debilidad para exigir la rendición de cuentas de los otros poderes del Estado propició que la ley fuera instrumentalizada y vulnerada por los grupos de poder y que fuera utilizada como instrumento de control social (Schor, 2003:11).

Durante la época de los Austrias, las colonias se regían por la Ley de Castilla, que tiene sus raíces en el Derecho romano y canónico. Los monarcas españoles estaban por encima de la ley y no existía ninguna separación de poderes que pudiera equilibrar sus potestades. El Consejo de Indias, creado en 1524, subordinado a la corona, concentraba el ejecutivo, legislativo y judicial, así como la autoridad militar y religiosa. Las políticas del Consejo de Indias eran ejecutadas por los Virreyes, quienes eran además la cabeza de las “Reales Audiencias” (Chávez, 2001: 21).

Pese a ello y, contrariamente a lo que se piensa, se creó un sistema político flexible y estable en el que el sistema legal no sólo sirvió para mantener el imperio unido, sino que, además, fue utilizado a través de prácticas informales como herramienta de negociación entre los distintos individuos y grupos del sistema jerárquico social. Casi todos los funcionarios ejercían algún tipo de autoridad judicial y la acomodación entre las elites locales y los burócratas estuvo basada en relaciones de parentesco e interés, lo cual dificultaba que la

corona pudiera emprender políticas que estuvieran en conflicto con los intereses de las oligarquías. No es hasta la llegada de los Borbones, en 1713, con la creación de un nuevo Estado absolutista centralista basado en un fuerte ejército y en una burocracia profesional, cuando el sistema legal se organiza. Para evitar límites en la autoridad monárquica, los Borbones introdujeron la figura de los intendentes, cuya jurisdicción quedó totalmente delimitada para evitar conflictos con la autoridad real (Schor, 2003:11-13).

Al contrario que en Inglaterra en el siglo XVII, donde las disputas entre el Parlamento y la Corona dieron pie al reconocimiento progresivo de la separación de poderes con un monarca sujeto a la ley que emana del parlamento y un cuerpo de jueces profesionales no subordinados a la autoridad del monarca, en el caso de España y sus colonias, el monarca ejercía su poder de forma absoluta y no estaba sujeto al Estado de Derecho. Los jueces no contaban con garantías para la protección de su independencia como la permanencia en el cargo “durante buen comportamiento”, aspectos que en Inglaterra habían sido reconocidos en el *Act of Settlement* de 1701.

1.3.2 El Poder Judicial durante la época post colonial

Los procesos de emancipación de la metrópoli, pese a eliminar la dependencia jerárquica de las cortes coloniales de la corona española, no dieron paso a cambios significativos. La estructura institucional autoritaria estuvo basada en el predominio de relaciones de poder altamente personalizadas, en donde el prestigio familiar, la influencia política y las redes de parentesco continuaron prevaleciendo sobre las leyes claras y estables (Sáez, 1998: 1283).

Al contrario que en los Estados Unidos, donde el movimiento de emancipación introdujo códigos e instituciones que transformaron profundamente la sociedad, en América Latina los procesos de independencia fueron en gran medida una respuesta al vacío de poder

que surgió en la región durante las guerras napoleónicas y al descontento de las elites criollas con las reformas borbónicas. Las transformaciones sociales que se dieron en los Estados Unidos tras la independencia tampoco se manifestaron en América Latina, debido a la ambivalencia de las elites criollas respecto al liberalismo. Pese a ser considerado como la llave de la prosperidad económica, el liberalismo fue percibido por las elites latinoamericanas, no como un elemento para alcanzar la libertad individual, sino más bien como un instrumento con capacidad para otorgar poder a las masas. Este temor llevó a las elites a concentrar el poder en pocas manos y a que el sistema legal, en lugar de ser empleado como un vehículo para solucionar disputas entre los diferentes grupos de interés, fuera utilizado para satisfacer los deseos de los poderosos (Schor, 2003: 14-15).

Los procesos de modernización en América Latina dieron lugar a que el Estado oligárquico fuera sustituido por un Estado moderno en el que las burocracias estatales pasaron a controlar todos los aspectos de la vida económica. Esta situación generó constantes luchas políticas por el control de las burocracias estatales, y dado que éstas eran el centro para la resolución de disputas económicas, no surgió la necesidad de un Poder Judicial independiente para solucionar controversias privadas (Schor, 2003:16).

Junto a la ambivalencia frente al liberalismo, conviene también señalar la herencia del ordenamiento legal continental como un factor explicativo de la debilidad del Poder Judicial en la región. Los países latinoamericanos adoptaron el sistema legal europeo junto al modelo estadounidense de separación de poderes, pero caracterizado por un fuerte presidencialismo y un control de constitucionalidad más limitado (Domingo, 1999:155). El sistema de pesos y contrapesos en la práctica no fue incorporado y los jueces fueron más bien concebidos como funcionarios públicos en el sentido de ser “la voz de la ley”.

No obstante, aunque las constituciones latinoamericanas reflejaron la visión de Montesquieu respecto a la separación de poderes de forma rigurosa, la asignación de poder se

hizo de forma asimétrica, con el Ejecutivo como poder claramente dominante y con un Poder Judicial en una posición de debilidad. La doctrina de separación de poderes fue adoptada, pero con la idea de proteger al Ejecutivo y al Legislativo de interferencias del Poder Judicial, y no al revés, tal como fue concebido en los Estados Unidos por los autores de los *Federalist Papers* (Sáez, 1998: 1287).

Como resultado, se conformó un Poder Judicial con escasa capacidad para cuestionar la legalidad de las conductas de los funcionarios públicos, la validez de las leyes o invocar casos precedentes. El Poder Judicial en América Latina se convirtió en un poder mecánico, poco creativo y con escasa imparcialidad ante el poder político y económico. Los integrantes de los organismos de justicia de la región percibieron que ejercer un bajo control sobre los otros dos poderes del Estado les permitiría mantener a cambio un grado de autonomía aceptable. Esta posición de debilidad se acentuó con la inestabilidad política de la región (Sáez, 1998: 1283-1287).

1.3.3. La imparcialidad judicial durante los regímenes autoritarios

Con la proliferación de gobiernos autoritarios en América Latina entre los años 70 y 80, la subordinación de la justicia a los intereses de los grupos de poder alcanzó nuevos máximos. Durante estos períodos, los gobiernos militares o los gobiernos civiles subordinados a sus intereses se situaron por encima de la ley y en aras de garantizar la seguridad nacional interna, perpetraron con gran impunidad toda clase de violaciones de los derechos políticos y civiles. Las ejecuciones extrajudiciales, torturas, detenciones ilegales, matanzas de civiles o juicios sumarios se manifestaron con especial intensidad en países como Argentina, Chile, Paraguay, El Salvador y Guatemala.

Junto a la tradicional pasividad de los tribunales de justicia en asuntos de índole política¹², los gobiernos autoritarios pusieron en marcha toda una serie de mecanismos para erosionar la imparcialidad de los jueces. Estas prácticas incluyeron aspectos como la creación de tribunales especiales sumarios en países como Guatemala, Uruguay, El Salvador, Honduras y Nicaragua, purgas de los miembros de las cortes supremas para situar personas afines a sus intereses, el estancamiento de los salarios pese a la inflación, o el traslado de jueces disidentes a otras regiones (Rosenn, 1987:23-31).

Aunque son escasos los estudios empíricos comparados que muestran el grado de imparcialidad judicial en América Latina en este período, Joel G. Verner ubica a las Cortes Supremas de la región en diferentes categorías según su independencia (ver Cuadro1). Para elaborar el *ranking*, Verner se basa en las ratios de autonomía judicial de las cortes supremas latinoamericanas elaborado por Kenneth F. Johnson mediante consultas realizadas entre 1945 y 1975 a expertos académicos y la literatura sobre el tema.

Dentro de su clasificación, tan solo la Corte Suprema de Costa Rica era catalogada como “independiente y activa” gracias a su capacidad para resistir presiones políticas externas y al respeto social y político de sus decisiones. Las Cortes Supremas de Chile y Uruguay que, con anterioridad a los gobiernos autoritarios, estaban en una situación similar a la de Costa Rica, se situaban entre las denominadas cortes de “activismo atenuado”. El resto de Cortes Supremas estaban ubicadas en el grupo de “mínima independencia” respecto al resto de

¹² Existen no obstante algunas excepciones relevantes en la región como el papel desempeñado por la judicatura en Chile y en Argentina. En el primer caso, la Corte Suprema jugó un papel relevante a la hora de bloquear el proyecto de Unidad Popular a principios de 1970. En el caso de Argentina, a comienzos del siglo XX, una serie de decisiones judiciales lograron aumentar los derechos de los trabajadores antes de que fuera aprobada la legislación laboral específica (Sieder, Schjolden y Angell, 2005:1).

poderes y entre aquellas denominadas “personalistas”, las cuales se encuentran totalmente subordinadas a los dictadores (Verner, 1984:479).

Según esta clasificación, los países centroamericanos contaban con un grado de independencia “mínimo”. Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua sufrieron regímenes autoritarios con violaciones generalizadas de los Derechos Humanos, protagonizadas fundamentalmente por los cuerpos de seguridad del Estado. Los gobiernos autoritarios controlaban a los integrantes de las cortes supremas mediante coacciones y destituciones o simplemente contaban con su complicidad o pasividad ante las violaciones de los derechos humanos y otros abusos de poder. En Nicaragua, el férreo control de la judicatura ejercido por el régimen somocista hacía difícil poder trazar una línea entre la autoridad judicial y máquina represiva del régimen, lo que situaba, conforme a esta clasificación, al país centroamericano en el extremo de menor imparcialidad, dentro del grupo de Cortes Supremas “personalistas”.

Cuadro 1: Clasificación de la independencia de las Cortes Supremas de América Latina

Grado de independencia	País
Cortes independientes y activas	Costa Rica
Activismo atenuado	Chile y Uruguay
Reactivo estable	México
Obediente reactivo	Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela
Mínimo	Perú, Bolivia, Panamá, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras
Personalistas	Haití, República Dominicana, Nicaragua, Paraguay y Cuba

Fuente: Verner, 1984.

La evolución del Poder Judicial de Costa Rica, en la segunda mitad del siglo XX, contrasta con el papel desempeñado por el del resto de países centroamericanos. La Corte Suprema costarricense fue valorada durante ese período como “independiente y activa”, gracias a su capacidad para resistir presiones políticas externas y al respeto de sus decisiones. Esta situación fue en gran medida posible gracias al clima político del país, caracterizado por la debilidad del Ejecutivo, la tradición de una fuerte participación del Legislativo en el

gobierno, la estabilidad en el cargo de la que gozaban los integrantes de la Corte Suprema y una constante vigilancia de la opinión pública (Verner, 1984: 463 - 479).

1.4. Catalizadores del nuevo activismo judicial en América Latina

Los principales catalizadores del nuevo activismo judicial en América Latina están relacionados con la revisión de las violaciones de los Derechos Humanos cometidas durante los regímenes autoritarios, con la centralidad de las instituciones en el desarrollo económico y democrático, la promoción internacional del Estado de Derecho y el nuevo papel de vigilancia ejercido por la sociedad civil y la ciudadanía.

1.4.1. Los Derechos Humanos y la Judicatura

Un primer elemento que centró la atención de reformistas nacionales e internacionales sobre la situación de la judicatura en la región fue la revisión, durante las transiciones a la democracia, del papel de los tribunales de justicia durante los regímenes autoritarios o de competencia política no efectiva. Así, diferentes entes investigaron las violaciones de los Derechos Humanos en países como Argentina (1986), El Salvador (1993), Honduras (1994), Haití, (1996), Guatemala (1998) y Perú (2003), y destacaron la incapacidad del Poder Judicial para proteger a las víctimas de detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, tortura, y ejecuciones extrajudiciales (Popkin, 2004: 410-411).

En el ámbito centroamericano, la Comisión de la Verdad de El Salvador y la de Esclarecimiento Histórico de Guatemala destacaron en sus conclusiones que los miembros de la judicatura fueron, en la mayoría de los casos, cómplices activos o por omisión de sistemáticas violaciones de los derechos políticos y civiles, y aquellos que se opusieron a las autoridades fueron objeto de represalias¹³. Esta situación hizo que en ambos países la cuestión

¹³ Por citar algunos ejemplos, en Guatemala, en abril de 1984, el Presidente de la Corte Suprema, Ricardo Segastume Viadaurre, fue destituido de su cargo por haberse opuesto a las autoridades militares y policiales con respecto a la situación de numerosas personas detenidas sin mandato judicial. Asimismo, 14

judicial fuera incluida en las negociaciones de los Acuerdos de Paz, y que se promovieran, eso sí, con distinto resultado, cambios institucionales para fortalecer la independencia estructural de los jueces.

En El Salvador, con las reformas constitucionales de 1991 y 1992 surgidas a raíz de los Acuerdos de Paz, se activa el Consejo Nacional de la Judicatura, órgano que pasó a ser totalmente autónomo de la Corte Suprema, y al que se otorgó la potestad de conformar la mitad de las listas de candidatos a la Corte que es remitida a la Asamblea para su aprobación¹⁴. Otro cambio relevante en El Salvador fue la modificación en la duración del mandato de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, que en lugar de períodos de cinco años, pasaron a asumir su cargo por lapsos de tiempo escalonados de nueve años, de manera que una tercera parte de la Corte (cinco magistrados) se renueva cada tres años.

En Guatemala, el Acuerdo para el Fortalecimiento del Poder Civil y del Funcionamiento del Ejército en una Sociedad Democrática (1996), pese a reconocer que la administración de justicia era una de las grandes debilidades estructurales del Estado, estableció que las reformas estuvieran supeditadas a una consulta popular. Los cambios

magistrados de dicha Corte y otros funcionarios judiciales se solidarizaron con el Presidente, renunciando a sus cargos (Rico y Salas, 1989). En El Salvador, en 1981, cinco familiares de un juez que se encontraba investigando abusos cometidos por las fuerzas de seguridad fueron asesinados y sus cabezas fueron colocadas en la puerta de su casa. El juez que investigaba el asesinato de Monseñor Romero tuvo que abandonar el país por amenazas de muerte y, meses más tarde, abandonó el caso (Prillaman, 2000: 42).

¹⁴ La mitad de la lista viene determinada por las asociaciones de abogados, quienes escogen a sus candidatos mediante elecciones con participación de todos los abogados de la República. La otra mitad es formada libremente por el Consejo Nacional de la Judicatura, de entre abogados que se postulan ante él, siempre que cumplan con los requisitos constitucionales y legales. El Consejo Nacional de la Judicatura cuenta con siete miembros, de los cuales tres provienen del gremio de Abogados, uno de la Facultad de Derecho de la Universidad de El Salvador, otro de las Universidades privadas, otro del Ministerio Público, y otro que representa a las Cámaras de segunda instancia, los jueces de primera instancia y jueces de paz (éste último miembro se agregó en el año 2002). Presentada la lista ante la Asamblea, esta elige a 15 candidatos por el voto de los dos tercios de los diputados electos.

encaminados a fortalecer la independencia estructural de la judicatura, entre los cuales se incluía el incremento en la duración del mandato de jueces y magistrados, estuvieron sujetos a los resultados del referéndum nacional, en el que también se sometieron a consulta un amplio abanico de modificaciones institucionales adicionales. Las reformas no prosperaron, en gran medida, por la falta de apoyo de las elites políticas y económicas.

En el caso de Honduras, no se constituyó una Comisión de la Verdad, y el esfuerzo por investigar los casos de desapariciones forzadas fue realizado por el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, con el apoyo técnico de las Naciones Unidas. El Comisionado para los Derechos Humanos subrayó la apatía de los integrantes del Poder Judicial durante los años 80 para llevar a cabo investigaciones o aceptar casos de *habeas corpus* en los episodios de desapariciones forzadas (Popkin, 2004: 411).

En Nicaragua, la Comisión Internacional de Juristas denunció las violaciones de los Derechos Humanos durante el periodo somocista (1937-1979). La llegada del sandinismo (1979-1989) al poder generó espacios para la protección de la autonomía judicial sin precedentes y una mejora sustancial en los derechos humanos, que sin duda representaron un avance respecto al período precedente, durante el cual existió un férreo control de la judicatura. Sin embargo, la naturaleza de la revolución y el conflicto armado chocaron con los principios de independencia de los jueces y con los derechos humanos en aspectos tales como la creación de Tribunales Especiales al margen del Poder Judicial encargados de juzgar primero a personas acusadas de colaborar con el somocismo y, tras el comienzo del conflicto armado, a grupos beligerantes contrarios al sandinismo. Las decisiones de estos tribunales no eran apelables ante la justicia ordinaria y fueron criticados por la comunidad internacional y, de forma especial, por organizaciones internacionales no gubernamentales como Amnistía Internacional o en los informes de *American Human Rights Watch* o de la Comisión Internacional de Juristas.

1.4.2. La centralidad de las instituciones en el desarrollo económico y en los procesos de democratización

La centralidad de las instituciones como elementos fundamentales para el desarrollo económico y en los procesos de democratización ha sido, sin duda, el principal catalizador de los procesos de reforma judicial en América Latina. Junto al énfasis en aspectos relacionados con la mejora de la eficiencia en el funcionamiento de los tribunales y medidas para favorecer un mayor acceso a la justicia, los procesos de reforma judicial que se han desarrollado en los últimos 15 años han incluido cambios relevantes en los marcos jurídicos e institucionales encaminados a fortalecer la imparcialidad en la labor judicial frente al Ejecutivo y el Legislativo.

El énfasis en el fortalecimiento de las garantías de la protección de la imparcialidad judicial se ha justificado principalmente por dos motivos. En primer lugar, y desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática, diferentes expertos argumentaron que los problemas de democratización o la baja calidad de la democracia en la región tenían que ver con la debilidad del Estado de Derecho motivada por el deficiente funcionamiento de las instituciones de *accountability* horizontal, incapaces de hacer frente a los abusos cometidos por gobiernos ultra presidencialistas o de naturaleza delegativa en el nuevo contexto democrático (O'Donnell, 1998; Larkins, 1999; Diamond, 1999; Domingo, 1999; Mainwaring y Welna, 2003).

La mayoría de los países latinoamericanos de la “tercera ola de democratización” habían institucionalizado la práctica electoral, pero no habían logrado establecer un Estado democrático de Derecho que les permitiera superar un segundo umbral: ser consideradas democracias *liberales* y romper de manera decisiva con los problemas políticos estructurales heredados de los regímenes anteriores.

La selección de los miembros de las Cortes Supremas por parte de autoridades civiles elegidas democráticamente y el ejercicio de la función judicial en un contexto mucho más favorable, no habían dado lugar de manera automática a jueces más imparciales. La persistencia de altos niveles de impunidad de los funcionarios públicos acusados de corrupción, las violaciones de los Derechos Humanos y la inseguridad ciudadana pusieron de manifiesto la necesidad de fortalecer de la judicatura para garantizar la rendición de cuentas de los gobernantes y el respeto de los derechos civiles (Méndez, O'Donnell y Pinheiro, 1999).

Estos desarrollos evidenciaron que las elecciones eran únicamente una dimensión de la democracia, y que una democracia liberal de calidad dependía además de sus niveles de libertad, pluralismo y del adecuado funcionamiento de las instituciones de *accountability* horizontal (Diamond y Plattner, 2001: xi).

Cabe destacar que, pese a la apertura democrática en los años 80, la intrusión política en la labor judicial siguió produciéndose. En el nuevo escenario democrático, los gobernantes, al contrario de lo que sucedía durante los gobiernos militares, pasaron a depender más de las decisiones judiciales como mecanismo para resolver conflictos. Es por ello, que el control político del sistema de selección de los magistrados se convirtió en un recurso fundamental para extender el clientelismo a la judicatura y propició que se sucedieran las disputas cuando los tribunales no apoyaban las decisiones del gobierno, lo que conllevó en ocasiones purgas políticas de las máximas autoridades judiciales o la alteración en el número de magistrados para aumentar las cuotas de poder político en la judicatura (Hammergren, 2007: 102-102).

Como destaca Popkin:

“En los años ochenta, muchos países de América Latina se caracterizaban por un Poder Judicial sumiso a los poderes políticos, el ejecutivo y /o el legislativo, que mantenían la responsabilidad sobre los nombramientos, permanencia en el cargo y presupuestos. En varios países, el periodo de los magistrados de la corte suprema, y a veces de los demás

jueces, coincidía con el periodo presidencial. De ésta y otras maneras, las cortes supremas se encontraban bajo el control de un partido político (Popkin, 2004: 410).

Gobiernos como el de Alberto Fujimori (1990-2000)¹⁵ en Perú o el de Carlos Menem en Argentina (1989-1999)¹⁶ fueron claros ejemplos de Ejecutivos que trabajaron para debilitar las instituciones judiciales e instrumentalizarlas en su propio beneficio manteniendo, gracias a la debilidad del Estado de Derecho, una casi total impunidad en sus acciones.

En este contexto, uno de los objetivos de las reformas fue la necesidad de promover cambios institucionales que modificasen la tradicional subordinación de los miembros de la judicatura al Poder Ejecutivo. En esa línea, los cambios persiguieron debilitar la capacidad de control del Ejecutivo sobre el Poder Judicial, abriendo el sistema de nominación de los magistrados de la Corte Suprema a la sociedad civil y a otras instituciones independientes, o introduciendo un proceso meritocrático para la selección de jueces de primera y segunda instancia, y asegurar un mínimo presupuestario al Poder Judicial.

En el ámbito centroamericano, el reconocimiento constitucional de la independencia judicial ha ido acompañado de cambios sustanciales en el sistema de selección de los magistrados de las Cortes Supremas, así como en los mecanismos de ingreso y promoción de los integrantes del resto de las instancias judiciales, para dotarles de una mayor transparencia

¹⁵ El gobierno de Fujimori también ejemplificó claramente el modelo de democracia delegativo. Con el autogolpe, Fujimori suprimió el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Consejo Nacional de la Magistratura, destituyó a los miembros de la Corte Suprema y cesó a 150 jueces (García, 2001: 69).

¹⁶ Durante su mandato, y de cara a implementar su plan de reformas económicas, Carlos Menem, dictó más de 250 decretos de necesidad y urgencia, lo que supuso más del 90 por ciento del total de decretos llevados a cabo por presidentes de Argentina desde 1853. Para evitar que miembros de la Asamblea pudieran desafiar en los tribunales estas acciones, Menem alteró el número de magistrados de la Corte Suprema de 5 a 9 situando magistrados favorables a sus intereses asegurándose así la docilidad de la Corte. Además, a pesar de casi dos docenas de escándalos de corrupción que desembocaron en dimisiones, ninguno de ellos acabó en los tribunales (Diamond, 1999:41). Los nuevos nombramientos obedecieron a criterios no meritocráticos sino de amistad con el propio Menem (Chávez, 2001).

y pluralidad. Se ha promovido una mayor profesionalización de los jueces mediante la creación de escuelas judiciales con programas de capacitación continua, casi todos los países han establecido por ley la obligación de destinar una parte del Presupuesto General del Estado al Poder Judicial, se han fortalecido los mecanismos disciplinarios, o se ha desarrollado la jurisdicción constitucional (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

Paralelamente a los procesos de democratización, la mayoría de los países de América Latina experimentaron, aunque en distinto grado, un proceso de transición hacia modelos de economía de mercado. Tras una primera fase de implementación de políticas de estabilización, ajuste estructural y de apertura de sus economías, los países de la región no habían logrado consolidar las reformas económicas que, en una segunda fase, deberían haber desembocado en la afluencia de inversión a la región, en un crecimiento económico sostenido, reducción de la pobreza, innovación tecnológica y una mejor distribución del ingreso. Las economías de la América Latina se caracterizaban por la carencia de seguridad jurídica y personal de los inversores, la falta de cumplimiento de los contratos y la violación de la propiedad intelectual, así como por la debilidad de instituciones tales como agencias recaudatorias de impuestos, los servicios de aduanas, las agencias *anti-trust*, etcétera. Todas estas medidas eran demandadas por inversores internacionales que deseaban estabilidad, transparencia y rendición de cuentas para realizar inversiones (Carothers, 1998).

La debilidad de las instituciones protectoras de los derechos de propiedad y de control del Estado erosionaba la eficiencia de los mercados. Eran necesarias, por tanto, reformas de “segunda generación”, destinadas a asegurar la transparencia de las agencias estatales, proteger los derechos de propiedad y el respeto de los contratos y luchar contra la corrupción pública (Díaz y Linares, 2004:50).

Si la primera transición económica sólo requirió la toma de decisiones políticas de un grupo reducido de economistas para la implementación de políticas estabilización y ajuste

estructural, la segunda etapa necesitó de la construcción y fortalecimiento de instituciones que garantizaran el funcionamiento del libre mercado (Carothers, 1998). En este sentido, el papel del Poder Judicial ha sido destacado como fundamental para el desarrollo económico.

Así, el convencimiento de que las economías de mercado necesitan de sólidos cimientos institucionales supuso una ruptura con la línea de pensamiento vigente en el pasado:

“(...) la tarea de construir un sistema democrático legítimo, representativo y eficaz no es algo que se pueda postergar hasta que exista un nivel adecuado de desarrollo. Más bien, considerando que es indispensable para fortalecer las instituciones y poner en práctica políticas públicas efectivas y duraderas, el buen funcionamiento democrático es una condición si ne qua no para un desarrollo equitativo y sostenible” (Payne, Zovatto y Carrillo, 2003:13).

1.4.3. La promoción internacional del Estado de Derecho y la reforma de los sistemas judiciales

Desde mediados de los años ochenta, la comunidad internacional y las entidades financieras de crédito internacional han desempeñado un papel central en la promoción de los procesos de reforma de los sistemas judiciales latinoamericanos.

Los primeros esfuerzos relevantes de apoyo internacional tuvieron lugar en los años ochenta en Centroamérica¹⁷, en el marco de los denominados Programas para la

¹⁷ Existe un precedente que se desarrolló entre los años 60 y 70 y que fue el denominado “Movimiento de Derecho y Desarrollo”. Estos esfuerzos fueron promovidos por académicos de las más prestigiosas universidades de los Estados Unidos (Yale, Harvard, Stanford, Wisconsin), convencidos de que el modelo legal estadounidense generaría prosperidad en América latina. El movimiento, salvo alguna excepción, dejó de lado el trabajo con los jueces, y los destinatarios de los programas fueron los profesores de Derecho de la región. Este hecho fomentó que se tuviera muy poco conocimiento para entender el funcionamiento de la institución judicial y la relación jerárquica y la independencia judicial frente a los otros poderes y los esfuerzos quedaron restringidos a la comunidad académica del derecho. Los programas tuvieron poca duración y aunque despertaron el interés por el papel del Derecho en la sociedad, en 1974 llegaron a su fin. El movimiento fracasó por tres motivos. En primer lugar, los regímenes autoritarios que se desarrollaron en los países donde se habían lanzado las reformas pusieron fin al respeto por el papel de la ley en el desarrollo. En segundo lugar, las reformas se

Administración de Justicia, iniciados por la Agencia de Cooperación Estadounidense, la *United States Agency for International Development* (USAID por sus siglas en inglés), con el apoyo de diferentes universidades de ese país, y que coincidieron con los esfuerzos de promoción de democracias electorales en Guatemala, El Salvador y Honduras.

Esta iniciativa surgió como respuesta de la Administración del Presidente Ronald Reagan a las crecientes críticas del Congreso de los Estados Unidos por su política internacional en Centroamérica, a raíz del asesinato de cuatro misioneras estadounidenses en El Salvador (1981), y como resultado de las recomendaciones de la Comisión Nacional Bipartidista (Comisión Centroamericana) de 1984 para la protección de los Derechos Humanos en la región (Álvarez, 1991: 281-331).

Las reformas, además de abordar temas relacionados con la modernización de los códigos y de las infraestructuras o con la mejora de la eficacia de los juzgados, también apoyaron la creación de Unidades de Protección Judicial para garantizar la seguridad de jueces y testigos involucrados en sumarios controvertidos, como fue el caso de El Salvador. También se centraron en proporcionar asistencia técnica para reformar la carrera judicial en Honduras o la justicia penal en Guatemala y, en general, contaron un fuerte componente en capacitación de los operadores de justicia. En el contexto de la Guerra Fría, la Nicaragua sandinista quedó al margen de dichas iniciativas.

Estos primeros esfuerzos, tentativos y de escaso impacto por carecer en general de una estrategia clara, de buenos diagnósticos (Pásara, 2003) y por estar muy condicionados por

toparon con una fuerte oposición de las asociaciones de abogados y por los académicos más veteranos de las escuelas de derecho. Finalmente, de forma ingenua se pensó que meros cambios en la formación jurídica podían modificar la ideología interna y el perfil de jueces y abogados, cuyos valores y prácticas estaban marcados por factores tales como el mercado profesional, la estructura interna de del Poder Judicial y su papel dentro del sistema político (Agüero y Stark, 240-41: 1998). Tras el fracaso de los programas, la cooperación internacional, especialmente la *United States Agency for International Development* (USAID), eliminaron hasta los años ochenta la reforma de la justicia como herramienta de desarrollo (Salas, 2001:20).

problemas políticos estructurales, se generalizaron e intensificaron de manera notable en los años noventa dentro del denominado *movimiento internacional para la promoción del Estado de Derecho*, con el final de los conflictos armados y en el marco de los procesos de democratización y liberalización económica, que propiciaron su extensión a Europa del Este, la antigua Unión Soviética, Asia y al África Sub-sahariana (Carothers, 2003:5).

La importancia de la gobernabilidad democrática en las agendas de la cooperación al desarrollo debe entenderse en el contexto de la reformulación de la ayuda internacional que tiene lugar desde mediados de la década de los noventa como respuesta a la falta de resultados en la ayuda internacional al desarrollo en África (Santiso, 2002). Asimismo, la crisis asiática (1997) evidenció que si el crecimiento económico no iba acompañado de leyes e instituciones legales efectivas, era insostenible y vulnerable.

Tras una primera generación de ayuda caracterizada por la imposición de condicionamientos de tipo económico asociados a los Programas de Ajuste Estructural (PAE) de las instituciones financieras de crédito internacional, en el contexto del denominado “Consenso de Washington”, en los años noventa tuvo lugar un giro en el discurso de la condicionalidad. En la segunda generación de reformas, el fortalecimiento del buen gobierno y la lucha contra la corrupción en los países en vías de desarrollo se ha convertido en un objetivo y, en ocasiones, en una condición para la concesión de ayudas por parte de las agencias de cooperación internacional. Además, se ha buscado una mayor apropiación de los programas por parte de los países receptores y más transparencia en la toma de decisiones (Santiso, 2001).

Así, desde 1996, el Banco Mundial (BM) se comprometió a luchar contra las causas estructurales de la corrupción y comenzó a apoyar programas para fortalecer el Estado de Derecho, los sistemas judiciales, los sistemas de administración de las finanzas públicas y los mecanismos parlamentarios de supervisión de las cuentas públicas. Del mismo modo, en ese

mismo año, la política de modernización del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reconoció la importancia de las instituciones públicas para el desarrollo e incorporó a sus préstamos y asistencia técnica aspectos relacionados con la economía política de la reforma, entre ellos la modernización de los sistemas judiciales. Por su parte, en 1996, la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) destacó la necesidad de que la institución promoviera la gobernabilidad en todos sus aspectos, lo que implicaba velar por la vigencia del Estado de Derecho, la mejora de la eficiencia y rendición de cuentas del sector público y la lucha contra la corrupción como elementos esenciales para el desarrollo económico. De cara a mantener su carácter neutral y técnico, el FMI se ha centrado en aquellos aspectos económicos de la gobernabilidad que podrían tener consecuencias macroeconómicas importantes y que afectan la aplicación de las reformas económicas (Santiso, 2004).

Como resultado, desde mediados de los años noventa, el BM, el BID, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), instituciones no gubernamentales y países donantes, han aportado cerca de mil millones de dólares en concepto de ayuda financiera para las iniciativas de reforma del sistema de administración de justicia en América Latina (DeShazo y Vargas, 2006:3-4). Es más, en ocasiones, parte de los requisitos para el desembolso de la ayuda externa o la condonación de parte de la deuda han estado ligados a mejoras en la gobernabilidad democrática y, de forma específica, a reformas en el ámbito judicial¹⁸.

El apoyo internacional ha sido pieza clave para afianzar este tipo de reformas en las agendas nacionales. Las iniciales reticencias de las elites locales se han ido erosionando

¹⁸ Así por ejemplo, en Argentina, durante el gobierno de Menem, la concesión de un crédito del FMI se supeditó a la aprobación de la Ley del Consejo de la Judicatura (Chávez, 2004: 143).

progresivamente y la reforma de la justicia se ha consolidado como una política pública comúnmente aceptada por la clase política de casi todos los países de la región (Pásara, 2003).

Junto a estos desarrollos descritos, en la década de 1980 también surgieron otros dos catalizadores internacionales relacionados con el Derecho. El primero tiene que ver con la promoción nacional e internacional de los Derechos Humanos y la justicia social. Pese al nuevo contexto democrático, muchas prácticas autoritarias de los gobiernos perduraban, lo que se traducía en una importante distancia entre los derechos contemplados en los textos legales y la realidad. La mayoría de los transgresores de los Derechos Humanos no eran llevados ante la justicia o salían impunes (Méndez, O'Donnell y Pinheiro, 1999).

El aumento de la criminalidad en la región y la preocupación por los derechos humanos llevaron a muchos países a cambiar desde los años ochenta el sistema de enjuiciamiento penal (Pásara, 2007:37). De forma específica las reformas tienen como objetivo: 1) otorgar al Estado mejores herramientas para perseguir y sancionar la criminalidad grave mediante la implantación de mecanismos de los casos que no deben ingresar en el aparato judicial; 2) mejorar la calidad de las decisiones de los órganos judiciales con una nueva metodología que privilegia la oralidad, la inmediación y la contradicción; 3) ampliar el ámbito de protección de la víctima mediante programas de justicia restaurativa y de reparación integral efectiva; 4) fomentar una mayor confianza ciudadana en las instituciones penales como resultado del cumplimiento de los anteriores elementos (Oré y Ramos, 2008: 79).

Los rasgos centrales de la reforma han sido el paso de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, la oralidad, renovada importancia del Ministerio Público¹⁹, reconocimiento de

¹⁹ Como destaca Víctor Moreno Catena *“el modelo de investigación penal a cargo del Ministerio Público introduce no sólo una mayor agilidad en la tramitación del procedimiento, suprimiéndose la duplicidad de diligencias, sino que sitúa estas actuaciones en su verdadera dimensión, otorgando facultades de*

derechos a favor de las víctimas, y la incorporación del principio de oportunidad (Duce y Pérez Perdomo, 2001).

El gobierno de los Estados Unidos ha apoyado este proceso de forma decidida mediante una cuantiosa financiación de proyectos encaminados a fomentar los cambios legales y la puesta en marcha de los nuevos mecanismos. Así, entre 1980 y 1995, la Oficina para América Latina de USAID desembolsó más de 200 millones de dólares en proyectos de reforma judicial, la mayoría de los mismos relacionados con la justicia penal (Pásara, 2000). Con el apoyo de los Estados Unidos, países como Nicaragua (2002), Guatemala (1994), Honduras (2002) y El Salvador (1999) llevaron a cabo la reforma procesal penal.

Por último, cabe destacar los esfuerzos internacionales encaminados a fortalecer los sistemas judiciales de los países latinoamericanos en el marco de la lucha contra el narcotráfico en la región.

1.4.4. *Accountability social* y vigilancia del comportamiento judicial

En los últimos veinte años se ha producido una creciente participación de organizaciones de la sociedad civil en los esfuerzos por fortalecer los tribunales de justicia de América Latina, y, en algunos casos, han alcanzado un impacto importante e incluso decisivo.

Cabe destacar que el proceso ha sido lento, ya que los primeros esfuerzos de reforma judicial en América Latina en los años ochenta no plantearon la participación de la sociedad. Los procesos de reforma fueron inicialmente de “cúpula”, en los que participaban los ministros de Justicia, las Cortes Supremas y, a veces, los Consejos de la Magistratura; por lo general, no participaban en ellas ni la ciudadanía ni otros niveles de la judicatura o del Ministerio Público (Popkin, 2005: 24).

esclarecimiento de los hechos y la iniciativa de asegurar la persona del delincuente al órgano público de acusación, al Fiscal, y a quien, con el carácter de autor popular o acusador particular pretenda intervenir en el proceso y asegurar las fuentes de la prueba” (Moreno Catena, 2008: 212).

Si bien en el pasado las ONGs (Organizaciones No Gubernamentales) se centraron sobre todo en apoyar a las víctimas de violaciones de los Derechos Humanos, de forma progresiva pasaron a percibir la judicatura como un servicio público que necesita de la vigilancia ciudadana para asegurar su rendición de cuentas, transparencia e imparcialidad. En este sentido, ante la incapacidad de los mecanismos institucionales para luchar de forma decidida contra la corrupción judicial, ha tenido lugar una segunda oleada de iniciativas más centradas en el monitoreo y rendición de cuentas de los tribunales de justicia, y que han incluido aspectos como la evaluación de mecanismos de control institucional, el examen minucioso de casos controvertidos, la evaluación sistemática de directrices para el desempeño judicial, observatorios judiciales y encuestas públicas para identificar problemas en el sector justicia con vistas a proponer modificaciones para eliminarlos (Salazar y Gramont, 2007: 146-147).

En países como México, Argentina o Brasil, organizaciones de la sociedad civil se han movilizado para exigir información sobre el patrimonio de los funcionarios públicos y para denunciar fraudes electorales, violaciones de los derechos ambientales y abusos policiales. Los medios de comunicación también están desempeñando un papel fundamental. Existen casos de periodistas que han expuesto irregularidades en las que están implicados funcionarios públicos en puestos relevantes, y que han realizado investigaciones denunciando a gobernantes por transgredir la ley. Algunas de estas denuncias han dado lugar a procesamientos y condenas, mientras que otras no han provocado acciones legales (Smulovitz, 2004: 177-79).

En ocasiones, la sociedad civil ha desempeñado un papel importante para promover reformas e impulsarlas en la agenda política. Así, por citar algunos ejemplos, en Chile la reforma procesal penal surgió por iniciativa de la sociedad civil, que además ha estado involucrada en su implementación y monitoreo. En Costa Rica, el Colegio de Abogados

coordinó un proceso de consulta pública respecto a la reforma judicial, en el cual han participado también los distintos poderes del Estado. En Argentina, Néstor Kirchner implementó una propuesta de la sociedad civil al decretar un nuevo mecanismo para la selección de magistrados de la Corte Suprema (Popkin, 2005: 29 –30).

El mayor activismo de la sociedad civil se ha manifestado también con la participación de asociaciones ajenas al sistema de justicia en los procesos de selección de miembros de la judicatura. Así, en países como El Salvador, los colegios de abogados y las facultades de Derecho participan en los procesos de nominación de los candidatos a la Corte Suprema de Justicia. En Nicaragua, con la reforma constitucional de 1995, se incorpora la necesidad de realizar consultas con la sociedad civil a la hora de que el Ejecutivo y la Asamblea conformen las ternas de candidatos a la Corte Suprema de Justicia.

En definitiva, como destaca Popkin:

Los donantes internacionales han reconocido el papel fundamental que cumple un conjunto de organizaciones de la sociedad civil en los esfuerzos de reforma. También existe un creciente reconocimiento, por parte de las autoridades judiciales y los políticos, de la importancia que tiene la participación ciudadana para la legitimidad y sostenibilidad de las reformas, además del apoyo político y técnico que puede brindar (Popkin, 2005: 30).

1.5. Aproximación a la situación de la imparcialidad judicial en América Latina

Aunque en este nuevo contexto se ha avanzado en algunas áreas y la reforma judicial es reconocida como política pública, existe la percepción de que en el ámbito de la imparcialidad judicial las reformas no han logrado los efectos esperados (Popkin, 2004: 414), en especial si consideramos el nuevo escenario democrático y la mayor supervisión de los actores internacionales y de la sociedad civil. La politización de la justicia sigue siendo uno

de los principales obstáculos para la construcción de un Estado democrático de Derecho en la mayoría de los países de la región.

Así lo ponen de manifiesto análisis sistemáticos como los efectuados por la organización no gubernamental *Freedom House for Democracy*, ampliamente difundidos y utilizados en los estudios comparados sobre democratización, cuyos informes anuales referidos a la independencia judicial no reflejan casi ningún tipo de impacto de las reformas. En sus informes anuales, la mayoría de los organismos judiciales latinoamericanos, con la excepción de algunos países como Costa Rica, Chile o Uruguay, son catalogados como ineficientes, corruptos, poco transparentes e incapaces de luchar contra la impunidad de los funcionarios públicos y las violaciones de los Derechos Humanos.

En el ámbito centroamericano, pese a los esfuerzos de reforma, éstas parecen ser las circunstancias en las que se desarrolla la labor judicial, con excepción de Costa Rica. Como destacaba *el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá de 2003* del Proyecto Estado de la Región:

“La democratización de los regímenes políticos en Centroamérica no ha sido hasta el momento acompañada por progresos igualmente significativos en la creación de Estados democráticos de derecho (...). Casi todos los sistemas de administración de justicia del área, pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos, continúan con una precaria base presupuestaria y sujeta a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad. La poca información comparable sugiere la persistencia de problemas de acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y al goce de una justicia pronta y cumplida. Por otra parte, el reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas es una asignatura en gran parte pendiente” (Proyecto Estado de la Región - PNUD, 2003).

De forma sorprendente, el *Informe Estado de la Región de 2008* reflejaba una situación similar:

“Con mucho, el ámbito en que la democratización ha progresado menos es el de la instauración de Estados democráticos de derecho y el marco institucional para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el buen manejo de los recursos públicos. La actualización del diagnóstico efectuado hace cinco años por el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá arroja pocos cambios. (...) la falta de transparencia y rendición de cuentas está asociada a serios problemas de independencia externa e interna de los sistemas de administración de justicia y a preocupantes síntomas de corrupción judicial. Esta es una grave amenaza a la democracia en la región y, al menos en un país (Nicaragua), ha generado riesgos para la estabilidad democrática” (Proyecto Estado de la Región, 2008).

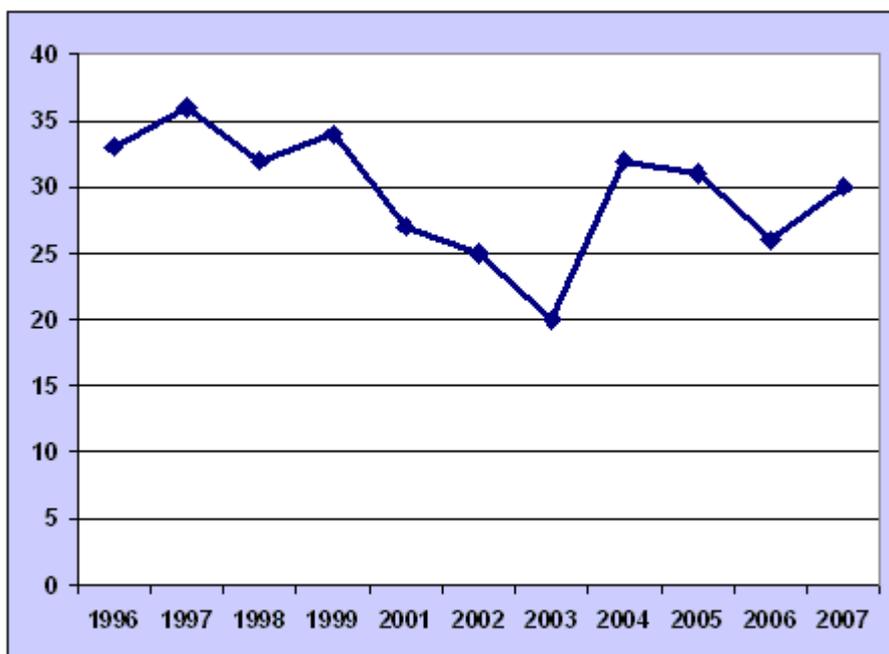
La percepción de los ciudadanos acerca del funcionamiento de los organismos de justicia es también muy desalentadora (ver gráfico 2). A pesar de casi dos décadas de reformas, la confianza de los ciudadanos en el Poder Judicial sufrió un importante deterioro entre 1997 y 2003 y, aunque la percepción ha mejorado respecto a ese último año, el valor de 2007 sigue siendo inferior a la de 1996 (Latinobarómetro, 2007).

Como resume la Fundación para el Debido Proceso Legal, organización con sede en Washington que ha trabajado de forma intensa en analizar el impacto de las reformas relacionadas con la imparcialidad judicial:

“A pesar de la inversión en las reformas que realizan donantes internacionales y los propios países, hay que reconocer que éstas nos han dado los resultados esperados. Ha habido cambios importantes, pero los cambios han sido parciales y no siempre sostenibles, y se ha presentado una tendencia a que reaparezcan problemas aparentemente superados. (...). Los cambios legislativos, por lo general, avanzan más rápido que los cambios en la práctica, en las instituciones y en la cultura jurídica. En muchas naciones, la confianza pública en la justicia ha disminuido a pesar de las reformas. (...) Las personas e instituciones que promueven reformas tienden a crear expectativas no realistas, que contribuyen a generar la sensación de que las reformas no han logrado lo esperado. Finalmente, la falta de confianza en la justicia refleja, en

muchos países de la región, la debilidad de las instituciones democráticas en general (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2005: 24).

Gráfico 2: Confianza de la ciudadanía en el Poder Judicial en América Latina (1996 - 2007) (incluye porcentajes medios anuales de respuestas “mucho” o “algo”).



Fuente: Latinobarómetro, 2007. **Pregunta:** ¿Cuánta confianza tiene usted en el Poder Judicial?

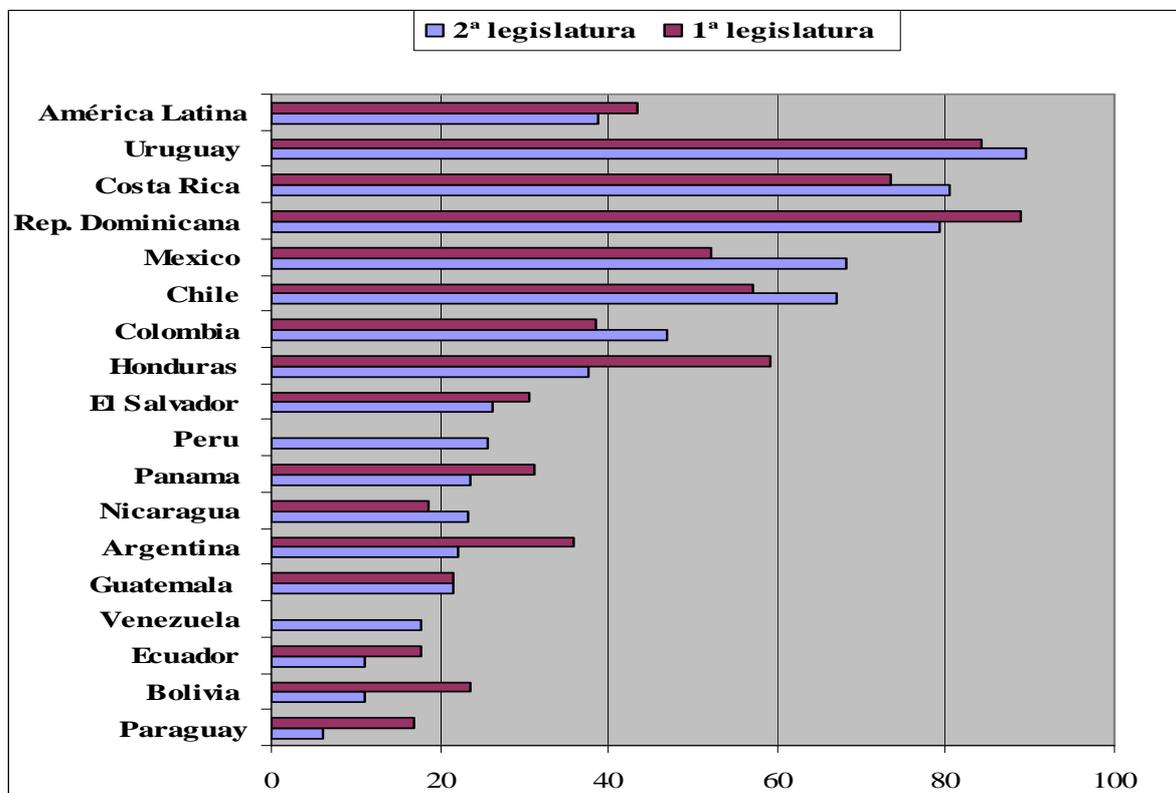
La falta de confianza en el Poder Judicial de las propias elites parlamentarias resulta especialmente alarmante (ver gráfico 3). El análisis de las dos últimas legislaturas (ver anexo) muestra que la “confianza” en el organismo de justicia para el conjunto de América Latina es muy baja, e incluso ha disminuido.

Otra fuente de descontento proviene de las entidades financieras y de crédito internacional y de sectores ligados al funcionamiento de la economía. Las valoraciones sobre independencia judicial de las encuestas realizadas a líderes empresariales, “*Executive Opinión Survey*”, (ver gráfico 4)²⁰ llevadas a cabo en el marco del *World Economic Forum* y

²⁰ Las encuestas se realizan a más de 8.700 líderes empresariales de 104 economías mundiales y que incluye una amplia gama de factores que condicionan el ambiente para los negocios en cada uno de los países,

publicadas en el denominado *Global Competitiveness Report*, muestran que la mayoría de países de América Latina están por debajo de la media mundial.

Gráfico 3: Confianza de las elites parlamentarias en el Poder Judicial (incluye las dos últimas legislaturas²¹) porcentaje de respuestas “mucho”+ “bastante”.



Fuente: elaboración propia basada en PELA (2005). **Pregunta:** ¿qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna, le merece su actuación del Poder Judicial en la vida pública de su país?

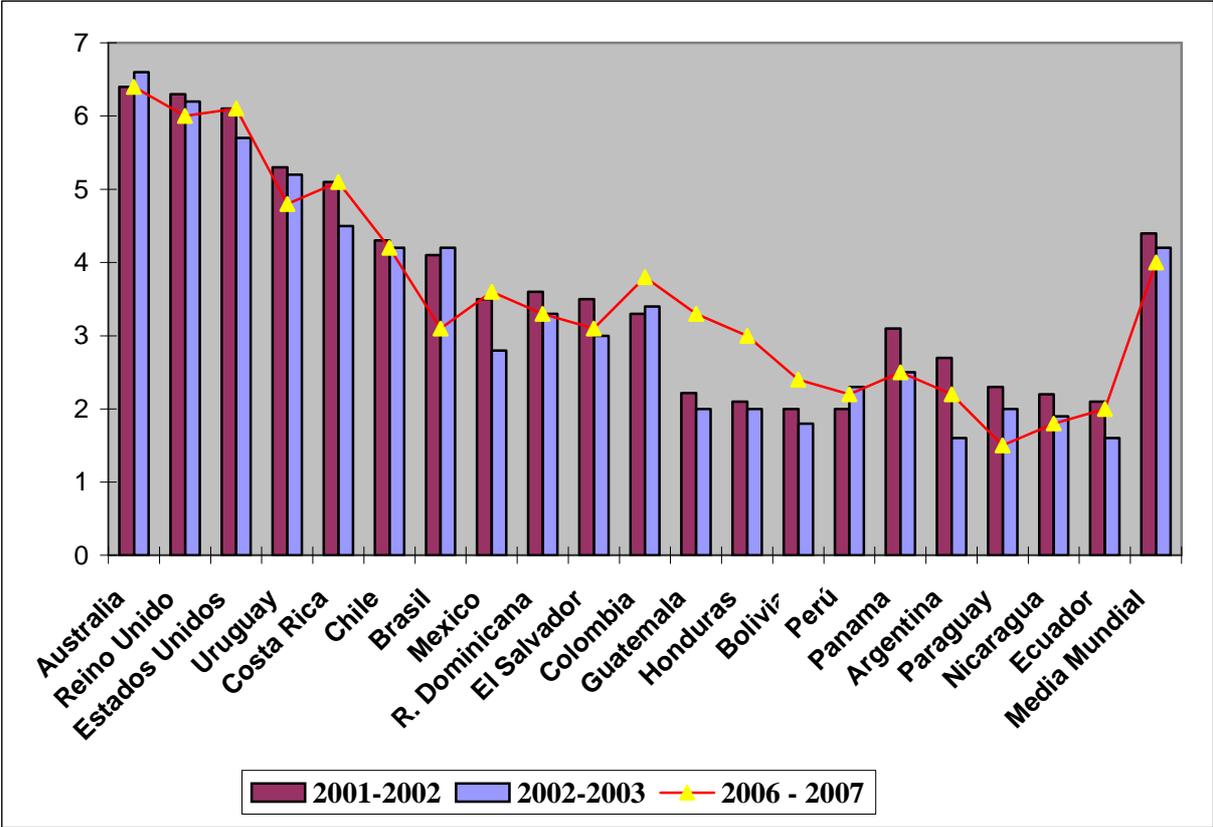
Una tercera fuente de descontento con la situación del Poder Judicial tiene que ver con problemas de tipo político, y guarda relación con el hecho de que el abuso de poder y los altos niveles de corrupción no han disminuido en la medida de lo esperado, pese a los esfuerzos de muchos gobiernos.

El 2004, el 43 por ciento de los encuestados para el Barómetro Global de la Corrupción en América Latina, elaborado por la Organización Transparencia Internacional sobre la base de una encuesta llevada a cabo en 64 países del mundo entre más de 50.000 entre los que se incluyen la visión de los líderes empresariales del impacto de diferentes aspectos del sistema legal en los negocios.

²¹ Ver anexo para identificar las legislaturas incluidas en cada país.

personas, señalaron que esperaban que la corrupción se incrementara en los siguientes tres años. En 2007, esta opinión era ya compartida por el 54 por ciento de los entrevistados (Transparencia Internacional, 2008).

Gráfico 4: Independencia judicial en América Latina frente al resto del mundo



Fuentes: World Economic Forum, the Global Competitiveness Reports: 2001-2002, 2002-2003, 2006 - 2007. **Pregunta:** El Poder Judicial en su país es independiente de las influencias políticas y de los miembros del gobierno, los ciudadanos y de las empresas (1= no, altamente dependientes, 7 = sí, enteramente independientes).

En 2006, el Índice de Percepción de la Corrupción existente entre funcionarios y políticos, que también elabora Transparencia Internacional basándose en la opinión de expertos y empresarios, mostraba que más de un tercio (11) de los países de América Latina se encontraban por debajo de una puntuación de “3”, siendo “10” el valor considerado como “más limpio”, lo que pone de manifiesto que la corrupción sigue siendo un grave problema. Según la organización, “*el clientelismo y el abuso discrecional del poder en estos países prevalece, haciendo de los recursos públicos estén sometidos a los intereses privados*”. En el

ámbito centroamericano, en 2006, Nicaragua y Guatemala se encontraban entre los países más corruptos del mundo, situándose en el puesto 111 de un total de 163 países, tan solo superados en América Latina por Honduras, Ecuador, Venezuela y Haití (Lambsdorff, 2007: 296).

El Informe Global de la Corrupción 2007 de Transparencia Internacional muestra que, en ese año, América Latina era la región que contaba con los niveles más bajos de confianza en el Poder Judicial, dado que un 73 por ciento de las personas encuestadas en 10 países de la región manifestaron que el Poder Judicial era corrupto.

En relación con la situación en América Latina, Transparencia Internacional concluye:

“La incapacidad de los sistemas judiciales para sancionar a quienes cometen delitos en algunos países fomenta la percepción de impunidad de los sectores poderosos, la sensación de inseguridad entre los ciudadanos comunes y un menor interés por parte de los inversionistas extranjeros” (Transparencia Internacional, 2008).

En definitiva, pareciera que el nuevo activismo judicial, lejos de fortalecer el Estado de Derecho, está en gran medida contribuyendo a su deterioro. Paradójicamente, esta situación se produce cuando mayores son los esfuerzos de reforma y en escenarios donde teóricamente existe una creciente supervisión internacional y de los grupos de la sociedad civil.

Capítulo 2. Los desafíos del análisis de la imparcialidad judicial: una propuesta para Nicaragua

2.1. Aproximación a la situación de la imparcialidad judicial en Nicaragua

Nicaragua pone claramente de manifiesto el contexto y los desarrollos anteriormente descritos. La llegada del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) al poder en 1979 puso fin a 42 años de gobierno despótico de la dinastía de la familia Somoza (1937-1979), caracterizado por fuertes límites en las libertades políticas y civiles, dando paso a un proceso revolucionario cuasi socialista con fuertes cambios políticos y económicos.

Como se analiza con detalle en el capítulo 3, aunque durante el Gobierno sandinista se generaron espacios de mayor libertad para el desempeño de la labor judicial, que contrastaban con el férreo control de la judicatura del período somocista, la naturaleza de la Revolución y el conflicto armado chocaron con los principios de imparcialidad de los jueces frente al Ejecutivo. De hecho, no fue hasta la aprobación de la Constitución de 1987 cuando se estableció la unidad jurisdiccional del Organismo de Justicia y se produjo el reconocimiento por parte de la revolución de la doctrina de separación de poderes. Tras una década en el poder, la situación de guerra y el fracaso del proyecto económico sandinista permitieron el triunfo de la coalición conservadora anti sandinista encabezada por Violeta Chamorro en las primeras elecciones libres y pluralistas de la historia del país centroamericano.

Nicaragua tuvo que vivir una triple y complicada transición. Por un lado de una situación de guerra a una de paz que se manifestó en la firma de los Acuerdos de Paz y en el traspaso de poder pacífica tras la celebración de los comicios de 1990. En segundo lugar, se pasó del autoritarismo revolucionario a la democracia liberal en lo político, y de una

economía de mercado mixta a una economía de mercado (Dye, David; Jack Spence y George Vickers, 2000: 2-3).

Con el objetivo de crear condiciones favorables para la inversión y fortalecer el Estado de Derecho, el fortalecimiento institucional se convirtió en una de las prioridades de reformistas nacionales e internacionales durante la década de 1990. El sistema de administración de justicia de Nicaragua, caracterizado por débiles mecanismos de protección de la imparcialidad judicial, con deficientes infraestructuras, un bajo grado de formación de sus profesionales, y vigencia de códigos inadecuados y anticuados, no escapó a este proceso. Así, el Poder Judicial nicaragüense se embarcó en una serie de reformas que afectaron a las infraestructuras, a las leyes y códigos, así como al profesionalismo de sus integrantes. Este proceso fue promovido por sectores reformistas en la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y en la Asamblea Nacional con un fuerte apoyo de la comunidad internacional. Entre 1997 y 2003, la cooperación internacional al desarrollo contribuyó al proceso de reforma judicial en Nicaragua con más de 28 millones de dólares²².

En la recta final del gobierno de Violeta Chamorro (1990-1996), con la reforma constitucional de 1995, la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial (1997) y el primer plan integral de modernización del Poder Judicial (“Plan Maestro de Fortalecimiento y Desarrollo Institucional 1997-2001”), se abrió un escenario favorable para el fortalecimiento del Estado de Derecho en Nicaragua. Gracias a los cambios, el Poder Judicial pasó a tener una mayor capacidad para ejercer el control de constitucionalidad, resolver disputas entre el gobierno central y municipal y entre los distintos poderes del Estado, se estableció un presupuesto mínimo establecido por ley, se redujo el papel del Ejecutivo en la selección de los magistrados, se modernizaron gran parte de sus códigos, y se realizaron importantes esfuerzos

²² Plan Operativo Global de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua 2003- 2007. Febrero de 2003.

de fortalecimiento de los recursos humanos y materiales gracias a un considerable aumento presupuestario.

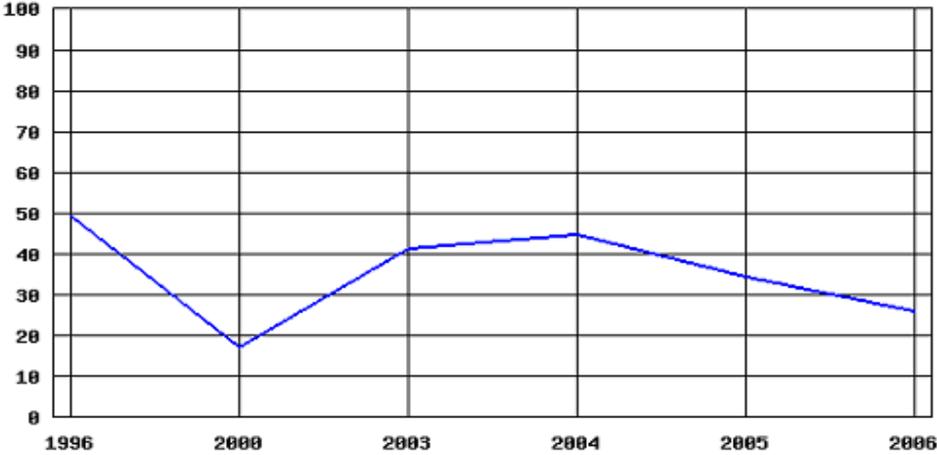
Junto a estos elementos, como consecuencia de las nuevas potestades y al apoyo de la cooperación internacional de los países nórdicos, el nuevo Contralor General de la República emprendió diferentes investigaciones por corrupción contra el gobierno de Arnoldo Alemán (1997-2001). Pese a estos esfuerzos, el mandato de Alemán se caracterizó por una fuerte impunidad. Según los estudios de Transparencia Internacional, Nicaragua figuraba entre las naciones más corruptas del hemisferio y la ciudadanía definía al gobierno del citado mandatario como uno de los más corruptos de la historia.

En 2001, el Presidente del Ejecutivo, Enrique Bolaños (2001-2006), emprendió una decidida cruzada contra la corrupción con el apoyo y bajo la presión de la comunidad internacional. El proceso condujo al levantamiento de la inmunidad parlamentaria, procesamiento y encarcelamiento al anterior presidente del ejecutivo, y líder de su propio partido, Arnoldo Alemán Lacayo, y varios de sus allegados, algo que parecía impensable en el país centroamericano. La cruzada contra la corrupción se convirtió en la principal prioridad del Gobierno y se desarrolló en el contexto de las condicionalidades para la ayuda internacional al desarrollo de las entidades financieras de crédito internacional a Nicaragua. Dichas entidades juzgaron de forma muy positiva los avances de su gobierno en materia de gobernabilidad y lucha contra la corrupción y permitieron el acceso de Nicaragua a la Iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y a la denominada Cuenta Reto del Milenio promovida por los Estados Unidos.

Pese a los esfuerzos de Bolaños y al gran activismo judicial de su mandato, la cruzada contra la corrupción no parece haber tenidos los efectos esperados. Como se observa en los gráficos 5 y 6, pese a la fuerte mejora experimentada durante el gobierno de Bolaños, tanto en el indicador de “control de la corrupción” como de “Estado de Derecho” del Banco Mundial,

que comparan la evolución de Nicaragua frente al resto de países del mundo, muestran que al final de su mandato se registraron valores prácticamente similares a los de 2000 y bastante por debajo de los de 1996. Esta situación podría poner de manifiesto que no se ha avanzado en la medida de lo esperado a la hora de reducir de forma significativa la corrupción y la politización de los tribunales de justicia.

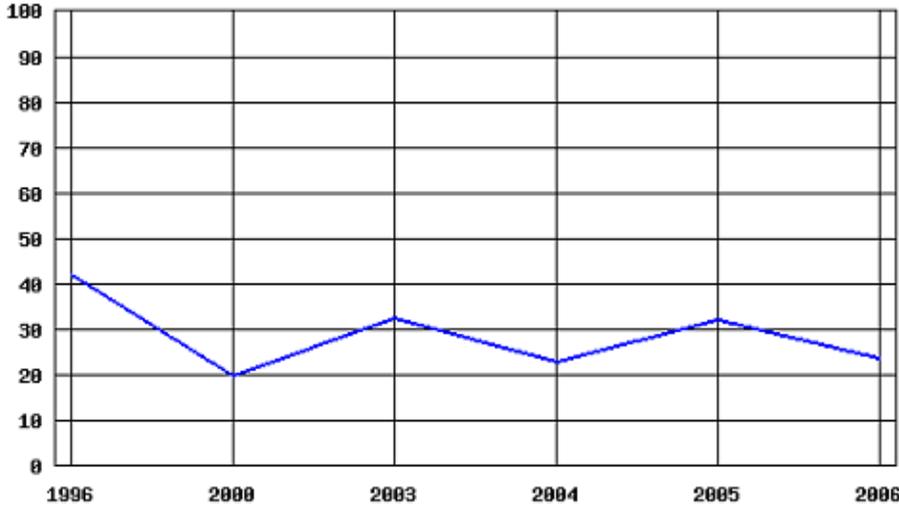
Gráfico 5: Control de la corrupción en Nicaragua (1996- 2006).



Percentil 0 - 100

Fuente: Kaufmann, Kraay, y Mastruzzi, 2008.

Gráfico 6: Estado de Derecho en Nicaragua (1996 - 2006).



Percentil 0 - 100

Fuente: Kaufmann, Kraay, y Mastruzzi, 2008.

De este modo, aunque Nicaragua ha institucionalizado la práctica electoral, con la celebración de cuatro procesos electorales en los que el traspaso de poder se ha realizado de forma pacífica, y el activismo de los tribunales de justicia en asuntos políticos no tiene precedentes en la historia del país centroamericano, la extrema debilidad del Estado de Derecho sigue siendo uno de sus mayores problemas, aspecto que afecta de forma muy negativa a la gobernabilidad democrática y a la situación de la economía.

Nicaragua es, después de Haití, el más pobre de América Latina y es uno de los países más endeudados del mundo. La falta de seguridad jurídica es uno de los principales obstáculos para el comercio y para la inversión nacional y procedente del exterior. Esta situación ha conllevado que la política económica de Nicaragua en la última década haya estado marcada por la influencia de los acuerdos con los organismos financieros internacionales, particularmente el FMI con el objetivo de mejorar la situación macroeconómica del país y poder acceder a la condonación de parte de la deuda (PNUD, 2007).

Cuando Nicaragua se encuentra implementando su tercer plan integral de modernización judicial (como los anteriores impulsado y financiado por la comunidad donante internacional), la falta de imparcialidad en las decisiones judiciales es considerada como uno de los problemas centrales para explicar la debilidad del Estado de derecho. Como destaca Freedom House en su informe “Países en la Encrucijada de 2006”:

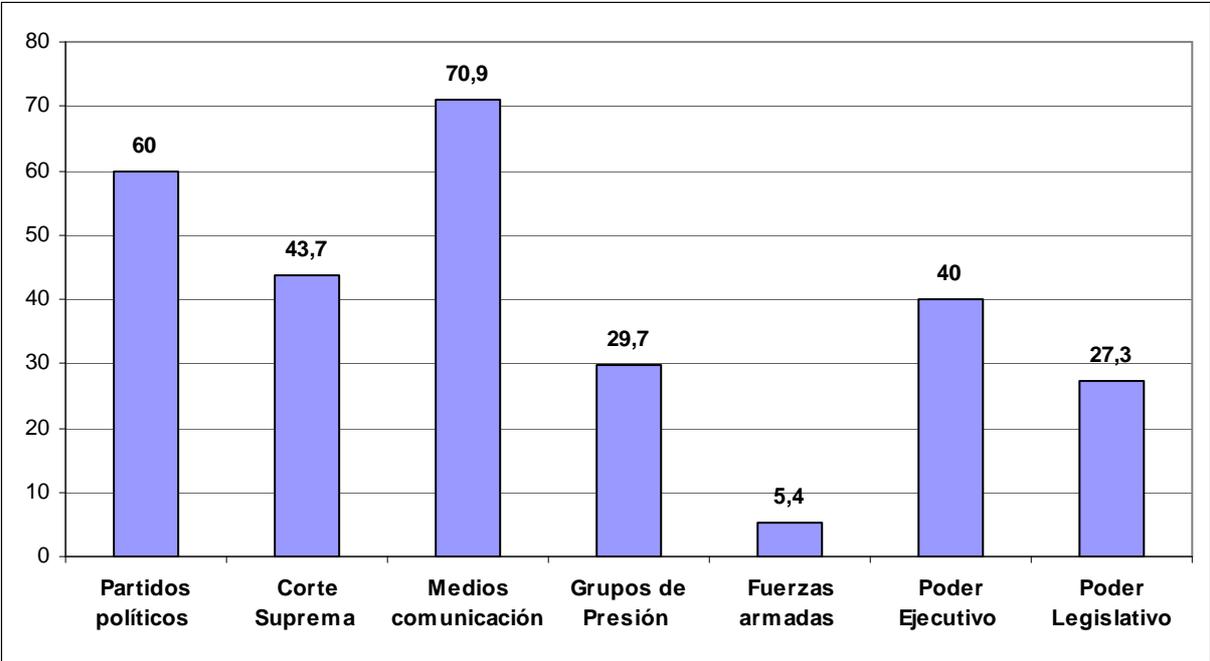
(...) “la falta de independencia judicial frente a la influencia política es una de los problemas más preocupantes de Nicaragua (...) No se logrará un avance significativo en la construcción del Estado de Derecho si no se despolitiza la judicatura” (Dye, 2006).

Como muestran las encuestas de opinión realizadas a los propios miembros de la judicatura de Nicaragua, existe una fuerte percepción acerca de la existencia de actores que condicionan de manera muy significativa la imparcialidad judicial. Así, un 64,8 por ciento

consideraron la falta de imparcialidad judicial como el principal problema para el buen funcionamiento del Poder Judicial del país centroamericano frente a otros problemas relacionados con la eficiencia (31,5 por ciento), el acceso a la justicia (0,5 por ciento) o la falta de confianza de la ciudadanía (0,5 por ciento). Además, se observa la existencia de actores que son percibidos de forma significativa como condicionantes negativos de la imparcialidad judicial, en especial las cúpulas de los partidos políticos, la CSJ, los medios de comunicación y, en menor medida el Poder Ejecutivo (ver gráfico 7) (Ramos et al, 2004).

El respaldo de la sociedad al Poder Judicial ha caído drásticamente y es, en la actualidad, según las encuestas del Latinobarómetro, uno de los más bajos de toda América Latina. Apenas un 15 por ciento de nicaragüenses manifestaron en 2005 confiar “mucho” o “algo” en el Poder Judicial de su país, cuando el respaldo en 1996 era del 42,7 por ciento.

Gráfico 7: Principales actores que alteran la conducta de los miembros de la judicatura de manera indebida en Nicaragua (porcentaje de respuestas “mucho” + “bastante”).



Pregunta: ¿En qué medida los siguientes actores o instituciones alteran de manera indebida la conducta Judicial? Fuente: Ramos Rollón *et al.*, 2004.

Pese al fuerte activismo judicial de la última década, el Poder Judicial es considerado como una de las instituciones más desprestigiadas del Estado y existe una fuerte percepción acerca de la politización de los jueces y magistrados.

Además, Nicaragua figura, según los expertos, entre los países con mayores índices de corrupción de América Latina. Pese a los esfuerzos de Bolaños, conforme al índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, Nicaragua pasó de una puntuación del 2,4 en 2001 a 2,6 en 2003. En 2006, el país centroamericano volvió a registrar la misma puntuación, lo que le mantuvo en el grupo de Estados con “corrupción sistémica, crónica”, al registrar un valor por debajo de 3, siendo 10 el valor considerado como “más limpio”.

¿Cómo podemos explicar la situación de Nicaragua? ¿Cuál ha sido el verdadero impacto de los esfuerzos por despolitizar y fortalecer la judicatura? ¿Qué continuidades y cambios se observan respecto al gobierno de Alemán y el de Bolaños? ¿Qué factores explican estas valoraciones tan negativas de los propios integrantes de la judicatura? ¿Cuáles son sus implicaciones para el estudio de la imparcialidad en América Latina?

Dada la naturaleza de “caja negra” de la imparcialidad judicial, su estudio y la identificación de los factores que la condicionan, presentan enormes desafíos. A continuación se realiza una conceptualización del fenómeno de la imparcialidad judicial y se exponen los problemas que se plantean en su análisis y la propuesta para el caso de Nicaragua.

2.2. Concepto y medición de la imparcialidad judicial

2.2.1 El concepto de Administración de Justicia

La Administración de Justicia puede ser definida como el conjunto de normas, instituciones y procesos formales e informales que se utilizan para resolver los conflictos

individuales y sociales que derivan de toda vida en colectividad, así como las personas que forman parte de ellos o intervienen en los mismos (Salas y Rico, 1989:1).

Bajo esta concepción, un sistema de Administración de Justicia comprende otras entidades además del Poder Judicial. Así, en algunos países también se imparte justicia por medio de órganos auxiliares o complementarios a la función judicial, no siempre bajo la potestad del Poder Judicial, como los ministerios públicos, las defensorías públicas y órganos exclusivos para algunas materias especializadas como pueden ser los tribunales o cortes electorales. Además, entidades como la policía y el sistema penitenciario forman parte del sistema de justicia, ya que intervienen en la detección o sanción de violaciones a la ley. En un sentido amplio, las entidades de control sobre la función pública, como las cortes de cuentas o contralorías y los defensores del pueblo, también pueden ser consideradas como parte del sistema de administración de justicia, en la medida en que fiscalizan la legalidad de los actos de la administración pública (Proyecto Estado de la Región - PNUD, 2003).

Aunque el presente estudio reconoce la importancia de analizar el sistema de Administración de Justicia en su conjunto, la investigación se centra fundamentalmente en el Poder Judicial de Nicaragua, y de forma más específica en la Corte Suprema de Justicia (CSJ), los Tribunales de Apelaciones y los Juzgados de Distrito. El énfasis en el Poder Judicial se justifica por su papel central en el sistema de Administración de Justicia y a la hora de preservar los principios del Estado de Derecho.

2.2.2 El concepto de imparcialidad judicial

En las democracias liberales, la independencia judicial es aquella situación en la que los jueces resuelven los asuntos que conozcan con imparcialidad, es decir, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencia, alicientes,

presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo (Naciones Unidas, 1985).

La imparcialidad se basa en la necesidad racional que se da cuando dos partes enfrentadas no pueden resolver una disputa por si mismas y recurren a una tercera neutral y ajena a ellas para que la solucione. La imparcialidad es necesaria para que no se dé una situación de dos contra uno y para que el perdedor acate el resultado (Shapiro, 19981). La imparcialidad es por tanto un estado mental o actitud de un juez con relación a los asuntos y las partes implicadas en un caso concreto y connota la ausencia de favoritismos o discriminaciones (ABA, 1999).

Esta definición, adoptada en la presente investigación, se diferencia de las definiciones que prefieren situar la independencia judicial en el ámbito de los arreglos institucionales (independencia estructural) como puede ser la existencia de un mandato judicial vitalicio, la inamovilidad en el cargo, salarios atractivos, etcétera, los cuales tienen como objetivo facilitar la imparcialidad judicial.

Dada la interconexión de todos los elementos que componen un sistema político, desde la perspectiva de la Ciencia Política la independencia estructural no puede ser considerada como un concepto absoluto sino relativo ya que el Poder Judicial depende de otras agencias estatales para obtener el presupuesto, para que sus sentencias sean cumplidas, y el proceso de nominación y nombramiento de candidatos a la Corte Suprema depende en la mayoría de los casos del ejecutivo y del legislativo.

En este sentido, mientras que la imparcialidad debe ser siempre maximizada, la independencia estructural requiere ser optimizada:

[...] debemos optimizar en lugar de maximizar la independencia. Al contrario que la imparcialidad, no es cierto que cuanto más autonomía tenga el poder judicial mejor, porque el poder judicial que es totalmente autónomo de las instituciones de gobierno

representativas –el poder ejecutivo y el legislativo- tiene el poder de interferir en las acciones o decisiones de dichas instituciones y por tanto el poder de frustrar la voluntad del pueblo. Un poder judicial puede así ser una amenaza para la democracia (Fiss, 1993:56).

Por tanto, la independencia estructural descansa en su equilibrio con la rendición de cuentas del propio poder judicial respecto a los otros poderes del Estado y ante la ciudadanía. El hecho de que sea necesaria la justificación de las actuaciones judiciales basada en la ley hace que la rendición de cuentas favorezca la imparcialidad frente a las injerencias externas.

Al margen de las garantías institucionales que favorecen la imparcialidad, hay que destacar que es imposible concebir un Poder Judicial cuyos miembros son siempre totalmente imparciales. Ni siquiera en las democracias de mayor calidad resulta tan fácil que los jueces puedan aislarse por completo de la realidad que les rodea y no verse condicionados por la opinión pública o su propia ideología. Incluso en los regímenes autoritarios, en aquellos casos que no son de naturaleza política, se pueden dar situaciones en las que los jueces actúan con apego a la ley y las Fuentes del Derecho²³.

De esta forma, el grado de imparcialidad de cada juez considerado de forma individual se encuentra en un punto de un continuo en cuyos extremos están la total parcialidad y la total imparcialidad de las decisiones.

La hora de analizar la imparcialidad comúnmente se distingue entre las dimensiones interna y externa. La interna se refiere a la imparcialidad del juez en sus actuaciones y su adecuada autonomía frente a los otros jueces, principalmente frente a aquellos que ostentan el

²³ En su estudio de la imparcialidad de los jueces durante el franquismo, Juan Toharia muestra la existencia de un alto nivel de imparcialidad en los tribunales ordinarios, debido a que los casos políticos relevantes eran enviados a tribunales militares especiales (Rossen, 1987:3).

gobierno de la justicia. La externa se refiere a la ausencia de injerencias o influencias indebidas de actores ajenos al organismo de justicia (Rico y Salas, 1990:6-23).

2.2.3 Los problemas de medición de la imparcialidad

Los elementos que condicionan la conducta de los jueces rara vez son directamente observables. Las interferencias, ya sean directas o indirectas, suelen producirse en secreto. Se trata de un auténtico concepto de “caja negra” (Schedler, 2000:393), ya que la mente del juez y su manera de razonar están totalmente fuera de nuestra observación. Al tratarse de un fenómeno comúnmente no observable, la única forma de constatarlo consiste en inferirlo de otras observaciones. Es decir, no queda más remedio que recurrir a ciertos indicios o indicadores indirectos si queremos determinar si las actuaciones judiciales son o no imparciales (Linares, 2004: 97).

En este sentido, se pueden identificar diferentes técnicas de medición que intentan inferir si los jueces actúan o no libres de influencias indebidas.

Un primer método consiste en constatar la existencia de aquellas garantías formales que, de acuerdo con la teoría, fueron concebidas para limitar las injerencias en la labor judicial. Se trata de comprobar si estas garantías (inamovilidad en el cargo, mandato vitalicio, presupuesto mínimo establecido por ley, etcétera) se encuentran reconocidas por el sistema legal. A este tipo de mediciones se les puede denominar “mediciones de *iure*”. Ejemplos sobre este tipo de mediciones para América Latina serían Laporta et al. (2002), Feld y Voigt (2003); y Rossen (1987), Dakolias (1995) y Popkin (2001)²⁴, Popkin (2004).

²⁴ Cabe destacar, sin embargo, que Popkin, además de hacer un recuento de los avances en ingeniería institucional, incluye también algunos datos empíricos sobre el funcionamiento de estas garantías, recabados mediante entrevistas a expertos.

El intento de medir el grado de imparcialidad judicial a través de indicadores exclusivamente formales puede resultar insuficiente. Las previsiones formales y la estructura institucional son importantes, pero no aseguran la imparcialidad judicial. Vale citar el caso del Reino Unido donde la selección y promoción de los jueces, los aumentos salariales y el número de jueces en varios tribunales son estructuralmente dependientes del Ejecutivo. Asimismo, el Poder Judicial es estructuralmente dependiente del Parlamento, ya que no hay restricciones en las potestades legislativas del mismo. Sin embargo, en la práctica, esta dependencia no es ejercida ni por el Gobierno ni por el Parlamento para mermar la imparcialidad de los jueces, o al menos en la medida que potencialmente podría ser utilizada (Salzberger, 1993: 354 - 355).

Además, en muchos países las garantías institucionales son rutinariamente ignoradas o violadas, especialmente en contextos de inestabilidad política, como ha sucedido en América Latina, por lo que el diseño institucional no puede ser analizado sin tener en cuenta como está condicionado por la realidad política que le rodea.

Por ejemplo, durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1997), a pesar de existir en Argentina fuertes mecanismos institucionales de protección garantes de la imparcialidad judicial, en la práctica las influencias del Ejecutivo en asuntos relevantes para sus intereses estuvieron a la orden del día. Ante la imposibilidad de renovar los cargos de la Corte Suprema bajo el mandato vitalicio, Menem promovió un incremento en su número de cinco a nueve magistrados. Asimismo, en 1993, el mandatario argentino dobló el número de jueces de primera instancia de la rama penal para situar jueces complacientes y así asegurar la impunidad de funcionarios del Ejecutivo (Chávez, 2004: 42). Estos aspectos escaparían a estudios comparados que sólo consideran de forma estática el diseño institucional como elemento indirecto de medición de la imparcialidad.

Asimismo, resulta sumamente complicado comparar un país con un sistema de selección altamente politizado pero con una mínima interferencia posterior, con un país que selecciona a sus jueces conforme a criterios meritocráticos, pero que los promociona conforme a sus decisiones políticas. Igualmente, el grado de imparcialidad en un mismo país puede variar en función del tipo de caso y de su relevancia para las elites o grupos de poder²⁵.

Un segundo método consiste en examinar la correspondencia estadística entre determinadas categorías de litigantes y los resultados favorables o desfavorables de los juicios. Si descubrimos que el juez sistemáticamente resuelve a favor de determinadas categorías de sujetos (el gobierno, las empresas nacionales, partidos políticos, etcétera), podríamos inferir cierta probabilidad de que sus decisiones hayan estado motivadas por influencias indebidas (Linares, 2004:108). Ejemplos de mediciones de este tipo se pueden encontrar en los trabajos de Salzberger (1993), Helmke (2002), Ramseyer y Rasmusen (2004).

Existen pocos estudios de este tipo para América Latina. Hasta la fecha, el más notable es el realizado por Helmke sobre la Corte Suprema Argentina (Helmke, 2002). Uno de los problemas principales de esta técnica es que la variación de los resultados del proceso judicial puede no ser exclusivamente el resultado de las injerencias impropias, y que sean explicables por otras variables alternativas que no se han tenido en cuenta, como la legalidad de la acción que se impugna o su relevancia institucional. El control de la variable “legalidad de los hechos”, ciertamente, constituye el mayor desafío de esta técnica (Linares, 2004:109).

Un tercer método, que intenta superar las limitaciones de las mediciones de *iure*, busca comprobar el efectivo cumplimiento de las garantías formales o de determinados estándares normativos concebidos para impedir la existencia de injerencias impropias. Este tipo de

²⁵ *Judicial Independence: What It Is, How It Can Be Measured, Why It Occurs*, disponible a 12 /2/ 2007 en: www1.worldbank.org/publicsector/legal/judicialindependence.htm.

mediciones estipulan primero una serie de garantías, estándares o modelos normativos, que posteriormente se contrastan con la realidad a través de indicadores objetivos para determinar el grado en el que dichas garantías se cumplen o el grado en que los hechos se aproximan los modelos normativos. De esa forma, se constatarían aspectos tales como si los magistrados cumplen la duración del mandato estipulada por ley o, a través indicadores subjetivos, como pueden ser las valoraciones de expertos, se indagaría sobre el funcionamiento real del sistema de selección, de los procesos disciplinarios, etcétera. Este tipo de técnica permite inferir, con mayor precisión, la existencia de injerencias que repercuten en el funcionamiento esperado de las instituciones. Ejemplos al respecto serían los trabajos de Feld y Voigt (2002), Ramseyer y Rasmussen sobre la independencia judicial en Japón (2003); y diferentes estudios de casos latinoamericanos: Argentina con el trabajo de Helmke (2002) y Bill Chávez (2003) o México con el estudio de Pilar Domingo (2000). A este tipo de medición se le puede dar el nombre de “medición de facto” (Linares, 2004).

Un cuarto tipo de mediciones consiste en indagar la opinión de determinados actores relevantes sobre el grado de independencia del que goza un sistema de justicia. La independencia judicial se valora, por tanto, como un todo o como un resultado (Linares, 2004:123)²⁶. Las técnicas pueden variar dependiendo del ámbito de medición elegido y de los sujetos indagados: jueces, ciudadanos, usuarios expertos o usuarios no expertos, así como de otros agentes del sistema de justicia.

Esta técnica en clave de percepciones es muy utilizada por las entidades financieras de crédito internacional para evaluar la incidencia del funcionamiento del sistema de justicia en el funcionamiento de la economía. Dentro de esta tipología destacan las encuestas a

²⁶ Se diferencia de las mediciones de facto que se sirven de indicadores subjetivos en que estas últimas están encaminadas a medir el cumplimiento de las garantías formales o de determinados estándares normativos que protegen la independencia, mientras que en esta clase ubicamos las percepciones que intentan medir la independencia judicial en sí misma.

empresarios realizadas anualmente por el *World Economic Forum*. Entre las preguntas se incluyen varias relacionadas con la imparcialidad judicial: 1) extensión de los pagos irregulares en las decisiones judiciales; 2) valoración de en qué medida el Poder Judicial es independiente de influencias por parte del gobierno, ciudadanos o empresas (1 totalmente influenciado; 7 totalmente independiente). El problema de estas valoraciones es que constituyen un mero indicador cuantitativo y no contienen indicios de por qué se producen variaciones en las puntuaciones realizadas cada año.

En otros casos, la independencia judicial es un componente agregado de indicadores que intentan captar la situación de los derechos políticos y civiles de diferentes países a través de cuestionarios realizados a expertos. Tal es el caso de los informes anuales de la organización no gubernamental *Freedom House for Democracy*, en cuya metodología se incluye una pregunta referida a la independencia judicial y que se integra dentro del indicador referido a los derechos civiles de la ciudadanía.

En América Latina, destaca por su valor histórico el trabajo de Kenneth Johnson, quien diseñó un *ranking* de independencia judicial de las Cortes Supremas de 20 países de Latinoamérica entre 1945 y 1975, mediante la realización de cuestionarios a 84 expertos en la materia (Verner, 1984).

Más rigurosos son los indicadores agregados empleados por el Banco Mundial que contemplan la imparcialidad judicial como uno de los elementos a la hora de establecer comparaciones de la situación del Estado de Derecho o la lucha contra la corrupción. En su elaboración se emplean datos de opinión procedentes de diferentes fuentes (valoraciones de empresarios, ciudadanos, expertos) y que son realizadas por institutos de opinión, *think tanks*, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales) como el Freedom House, el Latinobarómetro, el World Economic Forum, Heritage Foundation, los informes de Transparencia Internacional, etcétera.

Sin embargo, como destaca Hammergren²⁷, el problema de estos indicadores agregados es que no reflejan directamente los cambios en el sistema de justicia y pueden dar una impresión equivocada sobre el papel del sistema de justicia. Así, en el periodo 2001-2003 el índice de la situación del Estado de Derecho en Argentina experimentó una disminución de 37 puntos y, sin embargo, durante este lapso de tiempo se produjeron escasos cambios dentro del sector justicia, aunque el país vivió una fuerte crisis política y económica.

Por último, cabe destacar las encuestas que realiza la Corporación Latinobarómetro referidas a la confianza de la ciudadanía en el Poder Judicial. Aunque son un elemento valioso para medir el grado de legitimidad social del organismo de justicia, hay que tener en cuenta que no reflejan únicamente la percepción de los ciudadanos sobre la imparcialidad de los jueces, sino que pueden estar plasmando aspectos como la eficiencia de los tribunales o las dificultades para acceder a la justicia. Además, en algunos casos, la percepción puede estar muy marcada por procesos judiciales paradigmáticos previos a las encuestas, o presenta en algunos años resultados algo sorprendentes, por lo que siempre es importante contextualizar las percepciones. Así, en 2002, la confianza de la ciudadanía en el Poder Judicial de Chile, considerado como uno de organismos de justicia con un mejor funcionamiento, era inferior a la de países como Honduras, cuyo Poder Judicial es considerado por los expertos como mucho menos eficiente e imparcial.

No obstante, en sus dos últimos informes, el Latinobarómetro ha incluido preguntas más relacionadas con aspectos como “las probabilidades de sobornar a un juez para conseguir una sentencia favorable”, y que ofrecen indicios algo más aproximados sobre la situación de la imparcialidad judicial.

²⁷ Entrevista realizada en octubre de 2005 en Washington, DC.

Las limitaciones de estos estudios a la hora de profundizar en la realidad de los diferentes países se ven también reflejadas en el hecho de que, en muchos casos, diferentes estudios basados en percepciones se contradicen de manera rotunda. Por poner un ejemplo, según los datos de la encuesta de 2004 del Latinobarómetro, “la probabilidad de sobornar a un juez” en Costa Rica, conforme a las percepciones de su ciudadanía, es mucho más elevada que en países como El Salvador y Nicaragua, pese que Costa Rica cuenta con el índice de Transparencia Internacional mayor de Centroamérica y su Poder Judicial es catalogado como uno de los más prestigiosos e imparciales de toda América Latina. Puede que la situación en Costa Rica no sea tan positiva como cabría esperar, pero probablemente sería necesario corroborar qué porcentaje de los entrevistados ha tenido experiencia directa con el sistema de justicia, si son conocedores de manera indirecta de experiencias semejantes o si en ese año se dio una coyuntura especial.

No cabe duda de que uno de los resultados más desalentadores de las reformas ha sido que, pese a la gran cantidad de recursos invertidos, la confianza de los ciudadanos en el Poder Judicial, o de manera más amplia en el sistema de justicia, no solo no ha mejorado, sino que en muchos casos ha experimentado un notable deterioro. Los defensores de las reformas suelen alegar que los cambios institucionales básicos requieren tiempo para perfeccionarse, y todavía más tiempo para hacerse evidentes ante la opinión pública, o que existen demasiadas expectativas sobre el papel que puede llegar a desempeñar el Poder Judicial en las nuevas democracias que cuentan con un débil Estado de Derecho. Por tanto, sería necesario distinguir entre las perspectivas de los ciudadanos ordinarios y las de los ciudadanos que han tenido contacto con los tribunales para contar con una aproximación más adecuada de la percepción pública sobre el sistema de justicia (Hammergren, 2005: 17).

Incluso los informes de los expertos resultan en ocasiones estáticos a la hora de percibir el impacto de las reformas judiciales o las variaciones en la relación entre política y

justicia. Tal es el caso de los análisis del *Freedom House*, en cuyos informes por país los comentarios referidos experimentan escasas variaciones anuales.

Además, son pocos los estudios basados en percepciones que ofrecen pistas sobre quiénes son los agentes que presionan o se confabulan con los jueces, sobre los mecanismos de injerencia utilizados, como para poder inferir las diferencias concretas entre los diferentes países.

Dicho esto, y dadas las dificultades de medición, estas técnicas basadas en percepciones pueden servir como una aproximación para detectar grandes diferencias entre países o regiones, fuertes variaciones que podrían indicar un deterioro o fortalecimiento de la legitimidad social del Poder Judicial, y dar lugar a líneas de investigación más exhaustivas que permitan contextualizar estas percepciones. Cuando se cuenta con estudios que incluyen las percepciones de usuarios directos del sistema de justicia, o las percepciones de los propios jueces, estas mediciones tienen una mayor utilidad.

Un quinto método consiste en analizar si el juez exhibe una continuidad valorativa estable en la resolución de casos análogos. Se trata de comparar, en casos semejantes donde existe incertidumbre jurídica, si las decisiones judiciales coinciden con las actitudes axiológicas, valores o ideología del juez. Descartada la idea de que el juez aplica “mecánicamente” la ley, queda en vigor entonces la noción de que el juez “decide” de modo relativamente libre con un margen mayor o menor de arbitrariedad (dependiendo del texto legal). Ese margen de libertad no significa que el juez decide en el vacío, sino que acude a otros factores extralegales para resolver el caso. Si se encontraran diferencias relevantes o cambios bruscos en las concepciones o decisiones de un juez en materias donde los valores en juego son los mismos, entonces ello nos permitiría inferir la existencia de injerencias impropias (Linares, 2004:102).

Este tipo de estudios, que aunque no son exactamente concebidos como formas de medición de la imparcialidad judicial, son abundantes dentro de la disciplina de *Judicial Politics* en los Estados Unidos. Dentro de los estudios actitudinales, autores como Spaeth y Segal (1993) han analizado en diferentes trabajos las decisiones de magistrados de la Corte Suprema de los Estados Unidos y los han comparado con el discurso ideológico en los medios de comunicación de cada magistrado antes de formar parte del más alto Tribunal. En su análisis, estos autores llegan a la conclusión de que los integrantes del Tribunal Supremo deciden los casos en función de la ley *vis a vis* su propia ideología.

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, dentro de la denominada teoría de separación de poderes, diferentes autores han realizado una revisión del modelo actitudinal. Epstein y Knight (1998) intentan demostrar que los miembros de Tribunal Supremo de los Estados Unidos actúan de manera estratégica y que, más allá de sus propias preferencias, tienen en cuenta la posible reacción del Congreso para revocar sus decisiones, así como aspectos como la necesidad de considerar las preferencias del resto de magistrados de la Corte a la hora de emitir un veredicto (Gillman y Clayton, 1999). En América Latina, el único estudio que se conoce es el de Helmke, quien aplica la teoría de separación de poderes al caso argentino, demostrando empíricamente que, en periodos de incertidumbre electoral, en los que es previsible que el partido en el poder pase a la oposición, los magistrados de la Corte Suprema de Argentina actúan de manera estratégica y deciden más casos en contra del gobierno que durante el resto del mandato del Ejecutivo (Helmke, 2004).

Estos estudios presentan el mismo problema que los anteriormente descritos: no permiten inferir si la conducta del juez está siendo realmente alterada y en ese caso por quién.

Existen dos métodos que se aproximan en mayor medida a hora de identificar que los casos judiciales no se resuelven en ocasiones conforme a la ley y las fuentes del derecho y que

detrás de determinadas resoluciones judiciales existen claros indicios de manipulación política.

El primero consistiría en analizar la consistencia jurídica de las decisiones judiciales e inferir la parcialidad cuando las razones expuestas en una determinada sentencia no coinciden con la legalidad vigente. Este método ofrece una serie de inconvenientes que pueden subsanarse en gran medida en casos en los que la ley sea clara y precisa, y la violación de la legalidad sea flagrante. Así sucedió, por ejemplo, cuando la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en contraposición con el pronunciamiento previo de la Corte Suprema, y haciendo una controvertida interpretación de la Constitución, permitió que el presidente de la Asamblea y ex presidente del gobierno Ríos Montt (1982-1983)²⁸ pudiera presentarse a las elecciones presidenciales (Linares, 2004:101).

En América Latina, con la excepción de los informes de diferentes asociaciones defensoras de los derechos humanos, existen muy pocos estudios que hayan sistematizado casos paradigmáticos susceptibles de haber sido manipulados por las élites, de los que se puedan extraer conclusiones capaces de fortalecer los presupuestos teóricos sobre las variables que condicionan el comportamiento judicial. El problema es lograr identificar estos indicios y establecer relaciones causales entre las estrategias de injerencia de las élites no comprometidas con los valores del Estado de Derecho y las decisiones de los jueces con los que se confabulan. Ello requiere un análisis en profundidad del contexto político que rodea cada decisión y un seguimiento detallado de la evolución de cada caso.

Por último, cabe mencionar un método que consistiría en analizar la legalidad del proceso. Puesto que los jueces deben llevar adelante el proceso judicial de acuerdo a normas preestablecidas, la constatación de violaciones de las garantías al debido proceso puede ser

²⁸ Ríos Montt fue Presidente del Gobierno de Guatemala durante los años del conflicto armado en los que las fuerzas de seguridad estatales cometieron las mayores violaciones de los derechos humanos.

utilizada como un indicador que permita inferir la existencia de injerencias impropias²⁹. Este tipo de estudios provienen fundamentalmente de informes de asociaciones defensoras de los Derechos Humanos y de algunos estudios de *Social Justice* y politológicos (Méndez, O'Donnell y Pinheiro, 1999) y del Derecho (Rossen, 1987).

En definitiva, la mayoría de los métodos de medición de la imparcialidad judicial expuestos presentan como problema común que no son capaces para identificar los actores que condicionan de forma indebida la conducta judicial o qué mecanismo de injerencia utilizan y se encuentran, por tanto, con dificultades para establecer relaciones causales entre el comportamiento de las elites y las decisiones judiciales de manera que sea posible identificar claras variaciones en la politización de los tribunales de justicia.

Además, gran parte de los estudios expuestos centran la problemática de la imparcialidad judicial en términos Ejecutivo-Corte Suprema, ignorando la capacidad de otras fuerzas políticas que no están en el Ejecutivo para alterar la conducta judicial, como pudiera suceder con las cúpulas de los partidos políticos, el papel de la oposición en la Asamblea Nacional o las relaciones verticales dentro del propio organismo de justicia. Además, no reflejan la capacidad del gobierno para utilizar la justicia como arma política contra otros actores políticos y económicos sin ser necesariamente parte en el proceso.

No cabe duda de que ir más allá de indicadores formales presenta importantes desafíos metodológicos, pero que son ineludibles si se quiere avanzar en el conocimiento empírico de los factores que condicionan la imparcialidad judicial.

²⁹ El hecho de que al imputado o procesado por un delito no se le permita ver a su defensor, que la policía deshaga pruebas relevantes con la aprobación del juez, que el juez supiera que los testigos habían declarado bajo amenazas o sobornados, etcétera.

La aproximación al fenómeno de la imparcialidad judicial debe combinar diferentes técnicas y debe ser lo más directa posible a la hora de determinar la existencia de claros indicios de que se está produciendo una politización de los tribunales de justicia.

El análisis de la legalidad de los procesos relevantes para los intereses de las elites y el contexto político que rodea a los mismos es sin duda la mejor forma para establecer relaciones causales entre lo que sucede en la arena política y las decisiones judiciales y los factores detrás de dichas decisiones.

En el siguiente apartado se justifica el método de medición elegido para analizar la realidad de la imparcialidad judicial en Nicaragua conforme a las dificultades de medición mencionadas.

2.3. El análisis de la imparcialidad en las decisiones judiciales: una propuesta para el estudio de Nicaragua

2.3.1. La imparcialidad judicial como variable dependiente

En función del concepto de imparcialidad expuesto y de las virtudes y carencias de las técnicas de medición comentadas, el presente estudio intenta ir más allá de las garantías institucionales (independencia estructural) e intenta realizar una aproximación al grado de imparcialidad en las decisiones judiciales. La variable dependiente del estudio es, por tanto, el grado de imparcialidad de las decisiones judiciales en casos paradigmáticos para los intereses de las elites políticas³⁰ nicaragüenses.

Como se ha mencionado anteriormente, la cuantificación de casos a favor o en contra de un determinado actor no constituye un elemento que nos permita inferir por sí solo que un

³⁰ El presente estudio considera a las elites como a todos aquellos actores capaces de afectar los resultados políticos nacionales de manera regular y sustantiva, en virtud de sus posiciones estratégicas en organizaciones poderosas (Higley y Gunther, 1992: 8).

juez haya o no tomado una decisión de manera parcial. En última instancia es el juez, y aquellos con los que se confabula, los que verdaderamente saben que la decisión no se ha tomado conforme a las Fuentes del Derecho. Además, no todos los casos judiciales afectan a los intereses de las elites y en otros casos pueden obedecer a negociaciones previas en la arena política. Dada la opacidad de las decisiones judiciales, aunque inicialmente es necesario realizar una aproximación a la realidad de un país bajo el prisma de las percepciones de diferentes actores o mediante la identificación de indicios indirectos que podrían sugerir una mayor politización de los tribunales de justicia, las variaciones en el grado de imparcialidad de las decisiones judiciales debe medirse a través del examen de casos paradigmáticos y relevantes para los intereses de las elites.

A la hora de poder determinar si un juez ha actuado motivado por intereses indebidos, es necesario analizar los incentivos de las elites y el comportamiento judicial, e identificar qué estrategias de injerencia han sido utilizadas a tal efecto. A través del análisis de prensa nacional, de diferentes informes de organizaciones de la sociedad civil, de entrevistas en el terreno y de la literatura existente sobre el proceso de democratización en Nicaragua, se identificaron casos judiciales paradigmáticos en las dos últimas legislaturas (1997-2006), así como el contexto político que rodeó a los mismos.

Para la selección de los casos se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: 1) su relevancia para los intereses de los principales actores políticos de Nicaragua tanto en el gobierno como en la oposición; 2) que fueran destacados por los principales medios de comunicación de Nicaragua de forma que la ciudadanía tuviera conocimiento de los mismos; 3) que su relevancia no pasara desapercibida para la comunidad internacional en el contexto su apoyo a la construcción del Estado de Derecho y mejora de la gobernabilidad democrática del país centroamericano.

Mediante un análisis cualitativo de la información disponible, se establecieron relaciones causales entre los intereses y el comportamiento de las elites y aquellas decisiones judiciales que apoyaron comportamientos del gobierno o de la oposición de dudosa legalidad, que evidenciaron que la justicia fue utilizada como arma política de manera arbitraria o que, por el contrario, se ajustaron a la legalidad vigente y a una interpretación adecuada por parte del juez o magistrado.

El estudio considera la imparcialidad judicial tanto en su dimensión interna como externa y, por consiguiente, analiza decisiones tomadas en las diferentes instancias judiciales y no sólo las adoptadas por la Corte Suprema de Justicia del país centroamericano.

Para identificar los mecanismos utilizados para condicionar las decisiones judiciales, se consideraron dos tipos de injerencias, las directas y las de naturaleza indirecta. Las interferencias indirectas se producen cuando, a través de relaciones que necesariamente deben existir entre el Poder Judicial y sus integrantes con otros poderes o actores del Estado, éstas se instrumentalizan por intereses políticos, personales o económicos. Existen tres tipos de injerencias indirectas: estructurales, personales y en la administración de justicia (Russell y O'Brien, 2001: 13-15).

Las injerencias indirectas de tipo estructural las ejercen cuerpos gubernamentales externos al Poder Judicial que pretenden crear y modificar las instituciones judiciales con el objetivo de condicionar la imparcialidad de los operadores de justicia. Ejemplos al respecto incluyen la creación de tribunales especiales que eliminan la capacidad jurisdiccional de la judicatura ordinaria o el aumentar o disminuir el número de jueces y magistrados para situar personas cercanas a sus intereses. Las de carácter indirecto personal se refieren a las injerencias o presiones que se realizan a través de los mecanismos que tienen que ver con el personal judicial: el sistema de selección, la remuneración, la destitución de los jueces, la promoción y traslados, los procesos disciplinarios, la evaluación del desempeño profesional y

la capacitación. Estas influencias indebidas son tanto internas como externas. El tercer mecanismo indirecto se produce cuando el legislativo o el ejecutivo controlan aspectos de la administración de justicia tales como su presupuesto o la asignación de jueces a determinados casos o juzgados.

Las indirectas son ejercidas por el Ejecutivo, el Legislativo, o por parte de los propios integrantes de la judicatura hacia sus subordinados jerárquicos, ya sea a título individual o canalizadas a través de instituciones como el Consejo de la judicatura o la Corte Suprema.

Las interferencias directas, por le contrario, no se producen instrumentalizando relaciones necesarias, sino que se articulan a través de relaciones que no deben existir. Las interferencias directas más comunes son los sobornos, amenazas contra la integridad física del juez o su familia, visitas personales, llamadas de teléfono, campañas en los medios de comunicación o de los grupos de presión o partidos políticos, etcétera (Russell y O'Brien, 2001: 13-15).

2.3.2. Factores explicativos de la imparcialidad judicial

¿Qué factores condicionan el éxito o el fracaso de las estrategias de politización de la justicia?, ¿cómo se puede limitar o disuadir a las elites de politizar los tribunales de justicia y utilizar la justicia como arma política o para garantizar la impunidad?, ¿cómo se puede lograr condiciones favorables para fortalecer la imparcialidad judicial en las nuevas democracias que cuentan con un débil Estado de Derecho?

Aunque numerosos estudios politológicos han destacado la relevancia de la independencia judicial en la construcción del Estado de Derecho (Linz y Stepan, 1996; Diamond, 2004; O'Donnell, 2004), la respuesta de por qué resulta tan difícil que aquélla se manifieste en las nuevas democracias políticas sigue siendo un auténtico rompecabezas, en especial en el contexto centroamericano.

Las razones de esta falta de atención de la literatura, hasta fechas recientes, tienen que ver con cuatro aspectos fundamentales. En primer lugar, este hecho obedece al papel marginal que el Poder Judicial, tradicionalmente subordinado a los intereses del Poder Ejecutivo, ha desempeñado en la gobernabilidad de la región hasta tiempos recientes, tal como se ha destacado en apartados anteriores.

Una segunda explicación tiene que ver con la desconexión entre las disciplinas del derecho y la ciencia política, que se manifiesta en la ausencia de la metodología empírica e histórica típica de los estudios de las ciencias sociales en los estudios legales, así como en la falta de incorporación de estos últimos a la literatura sobre democratización en América Latina (Schor, 2003:4).

En tercer lugar, los estudios politológicos sobre las transiciones a la democracia de la “tercera ola” global de democratización pusieron un excesivo énfasis en la importancia de las elecciones, pensando que la práctica electoral daría paso a la profundización en la calidad de la democracia de forma automática y, por tanto, a un funcionamiento óptimo del Poder Judicial. Este hecho estuvo basado en el convencimiento de que el nuevo entorno democrático, unido al nombramiento de nuevos jueces por las nuevas autoridades civiles, permitiría al organismo judicial desempeñar sus funciones de forma mucho más autónoma que durante el periodo autoritario. Este optimismo se vio reforzado con el protagonismo que adquirieron los jueces con la creación de las Comisiones de la Verdad (Helmke, 2001:3-4).

Aunque los estudios del nuevo institucionalismo pusieron un gran énfasis en el papel que desempeñan las instituciones en la gobernabilidad de América Latina, dando lugar a la proliferación de estudios sobre el Legislativo, el Ejecutivo y los partidos políticos, prestaron inicialmente muy poca atención al Poder Judicial y, como consecuencia de ello, a los efectos

de los problemas de politización de la justicia en la calidad de la democracia³¹ (Prillaman, 2000:3-4).

No es hasta mediados de los años noventa, con el reconocimiento de la importancia del Estado de Derecho en el desarrollo económico y democrático, cuando el adecuado funcionamiento del Poder Judicial, como principal agencia de *accountability* horizontal, comienza a ser destacado en los estudios sobre los procesos de democratización en América Latina.

Por último, la escasez de estudios sobre el tema es fruto de las dificultades de medición empírica que presenta el funcionamiento del Poder Judicial, y de forma especial la independencia judicial concebida en términos de la imparcialidad en las decisiones judiciales (Larkins, 1996; Rossen, 1987:8; Linares, 2004).

Pese a que en los últimos tiempos existe un mayor número de diagnósticos nacionales e internacionales que han dado lugar a una mejor comprensión sobre el funcionamiento de los organismos de justicia de América Latina, siguen persistiendo serios problemas de conocimiento sobre el impacto de las reformas judiciales y de sus repercusiones en el funcionamiento del Estado de Derecho (Pásara, 2003, Hammergren, 2002 y 2007; Carothers, 2003). En muchos casos, las reformas impulsadas por los donantes internacionales han carecido de diagnósticos previos que pudieran servir de referencia o los diagnósticos han carecido de información empírica que los respaldara (Hammergren, 2007:242-243).

Si esto aplica en el caso de reformas relacionadas con la eficiencia y el acceso a la justicia, en el caso de la imparcialidad el desconocimiento es especialmente notorio. Los

³¹ La ausencia se manifiesta claramente en el hecho de que en los nueve primeros años de publicación el *Journal of Democracy* no publicó un solo artículo sobre el Poder Judicial en América Latina y el *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* en veinte años incluyó tan solo un artículo sobre el tema (Prillaman, 2000:3-4).

esfuerzos encaminados a sistematizar los resultados y realizar evaluaciones periódicas, tanto por las agencias u organizaciones internacionales de cooperación al desarrollo como por parte los propios organismos de justicia, no han empezado a ser relevantes hasta tiempos recientes, y en muchos casos no se hacen públicos.

No hay que olvidar que resulta muy complicada la identificación de relaciones causales entre los mecanismos de injerencia utilizados por diferentes actores y la decisión finalmente adoptada por el juez en relación con un determinado caso. Este aspecto, unido a la opacidad de los propios organismos judiciales latinoamericanos a la hora de rendir cuentas de sus propias actuaciones³², ha limitado, sin duda, la elaboración de estudios sobre el tema.

En definitiva, todos estos problemas han dificultado la generación de estudios comparados que pudieran dar lugar a teorías generales sobre independencia judicial. La literatura sobre teorías explicativas acerca de los factores que condicionan la imparcialidad judicial continúa sin arrojar una imagen clara.

Superados los estudios normativos y los estudios cuantitativos de sentencias favorables o desfavorables al Ejecutivo, los enfoques teóricos actitudinales³³ (Segal y Spaeth, 1993) o del nuevo institucionalismo³⁴ (Gillman y Clayton, 1999) que han centrado el debate

³² Este hecho se manifiesta en la ausencia hasta fechas muy recientes de sentencias judiciales en soporte electrónico, o en la ausencia de información sobre el número de procesos disciplinarios anuales, sobre traslados de los miembros de la judicatura, la falta de publicidad de evaluaciones internas del funcionamiento del Poder Judicial, la opacidad sobre los salarios judiciales o la ejecución presupuestaria.

³³ En su libro *“The Supreme Court and the Attitudinal Model”* (1993), Segal y Spaeth analizan las decisiones de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos durante un periodo de 30 años y llegan a la conclusión que la tendencia de voto de los magistrados se corresponde con sus preferencias ideológicas y los hechos del caso y que los patrones de voto se mantienen en el tiempo (Gillman and Clayton, 1999).

³⁴ Esta vertiente teórica enfatiza cómo los magistrados de la Corte Suprema de los Estados Unidos actúan de manera estratégica condicionados por factores institucionales tales como la regla de la mayoría en la

académico en los Estados Unidos son difícilmente trasladables en los mismos términos a América Latina. Dichos análisis tienen como punto de partida el hecho de que los miembros de las cortes supremas cuentan con una fuerte estabilidad en el cargo.

Aunque en algunos casos se ha constatado que en algunos casos el nuevo activismo judicial en América Latina puede estar relacionado con los propios intereses de los magistrados de la Corte Suprema o de la institución que tiene su propia agenda política, y es capaz de interpretar la ley e incluso marcar la dirección de las políticas públicas³⁵ (Hammegren, 2007:204-205), ésta no es la realidad de la mayoría de las Cortes Supremas y tribunales de justicia de la región. De forma cotidiana, los jueces y magistrados se enfrentan a amenazas contra ellos y sus familiares, a campañas de desprestigio por parte los medios de comunicación y conviven en ambientes con altos niveles de corrupción, clientelismo político, que se traduce en una alta inestabilidad en el cargo. Es por ello, que los estudios sobre la imparcialidad judicial en América Latina, a la hora de analizar las decisiones judiciales, deben utilizar un enfoque más amplio e ir más allá de las preferencias ideológicas de los magistrados, de la consideración estratégica de que sus fallos puedan ser revertidos por el Legislativo o el Ejecutivo o de sus cálculos en la búsqueda de consenso con el resto de magistrados de la Corte Suprema.

No hay que olvidar que las reformas encaminadas a fortalecer la imparcialidad judicial tienen en ocasiones un difícil acomodo en la agenda política, ya que a corto plazo suponen la toma de decisiones internas de la Corte Suprema, o la posibilidad de que las decisiones judiciales puedan ser revocadas por el Congreso.

³⁵ En Costa Rica, por ejemplo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema ha permitido avances importantes a favor de la protección de los derechos ciudadanos contemplados en la Constitución frente a las políticas económicas (Wilson, Rodríguez y Handberg, 2005). En otros casos como el de Brasil, se ha constatado como el Tribunal Federal Supremo de dicho país ha promovido sus intereses particulares en asuntos relacionados con las pensiones estatales (incluyendo las suyas). Por su parte, la Corte Suprema de Argentina resolvió favor de que los jueces no pagasen impuestos, ya que según su interpretación este hecho violaría la prohibición constitucional de reducción de sus salarios (Hammegren, 2007:204).

pérdida de poder por parte de los actores relevantes en la arena política. Ello es debido a que reducen el poder de aquellos que antes operaban por encima de la ley o fuera de los cauces legales, y, en determinadas situaciones, cuando las elites no cuentan con suficientes apoyos en la judicatura, se generan situaciones de incertidumbre ante la posibilidad de que las decisiones judiciales puedan ser utilizadas como arma política por sus adversarios o que los propios jueces adquieran un excesivo poder.

Resulta, por tanto, fundamental que la clase política perciba que el fortalecimiento de las garantías de protección de la imparcialidad judicial o el respeto de la labor judicial es a largo plazo más beneficioso que vivir bajo la constante incertidumbre que generan tribunales altamente politizados y corruptos. Para ello es necesaria la existencia de una serie de garantías de protección de la labor judicial, además de la vigilancia ciudadana e, incluso internacional.

El problema es que, en escenarios de alta inestabilidad y confrontación política, con altos niveles de corrupción, los incentivos parecen ser otros, y las elites no están dispuestas a ceder sus cuotas de poder en la judicatura, ya que la supervivencia política o la búsqueda de cuotas de poder están por encima de los valores del Estado de Derecho. La escasa visión de Estado y la desconfianza entre los diferentes grupos de poder han generado reticencias para fortalecer o respetar la capacidad de actuación autónoma de la judicatura, o incluso han provocado que se produzcan actuaciones encaminadas a retomar espacios anteriormente cedidos al Poder Judicial.

Dada la tradicional subordinación de la judicatura a los grupos de poder, la mayoría de los análisis existentes en el ámbito latinoamericano han enfatizado el excesivo poder del Ejecutivo y la debilidad de las garantías constitucionales de protección de la imparcialidad judicial frente al mismo, especialmente en las denominadas democracias delegativas y cuando se dan situaciones en las que el Ejecutivo cuenta con un fuerte control dentro de su propio partido y en la Asamblea Nacional (Chávez, 2004).

Según los estudios realizados entre 2002 y 2005 en el marco del proyecto de investigación “Política de Justicia y Calidad de la Democracia en Centroamérica”³⁶, la percepción de los propios integrantes de la judicatura entrevistados muestra la existencia en el ámbito centroamericano de una amplia de actores que condicionan de forma indebida las decisiones judiciales.

Los resultados de las encuestas realizadas a 303 miembros de la judicatura centroamericanos de las cortes supremas y de los tribunales de primera y segunda instancia de la rama penal, en las que se les preguntó por “aquellos actores que alteraban de manera significativa la conducta judicial de manera indebida”, evidencian que, si bien el Poder Ejecutivo sigue siendo un actor relevante en ese sentido (Guatemala 41,2 por ciento, Honduras por ciento y Nicaragua 40 por ciento), en la mayoría de los casos no es percibido como la amenaza principal, ni siquiera la segunda amenaza (ver cuadro 2 y gráfico 8). Otros actores, dentro y fuera del sistema político, como los partidos políticos, la propia cúpula judicial, los medios de comunicación o los grupos de presión parecen alterar en la misma medida, e incluso con mayor fuerza, la conducta judicial. El caso de Costa Rica contrasta de forma significativa con el resto de países de la región (Ramos Rollón *et al.*, 2004).

Otro aspecto interesante que arrojan los datos es la percepción de que las Fuerzas Armadas ya no constituyen una amenaza para la imparcialidad judicial. Esta constatación es muy positiva y concuerda con la progresiva pérdida de influencia de los militares en casi todos los países centroamericanos³⁷. Salvo en Guatemala, dónde un 28,5 por ciento de los entrevistados consideraron su influencia como “mucho” o “bastante”, en el resto de los países ha dejado de ser un actor condicionante de la labor judicial.

³⁶ Proyecto Política de Justicia y Calidad de la democracia en Centroamérica, CICYT (Ref. SEC2001-1779).

³⁷ Como es sabido, desde 1948 Costa Rica no tiene Fuerzas Armadas.

De estas valoraciones se desprende un hallazgo interesante: la identificación de los medios de comunicación como la principal fuente de injerencia en la conducta judicial. En efecto, se sabe muy poco de cómo los medios de comunicación de los países de la región interaccionan con otras instituciones políticas y sociales o de cómo contribuyen a reforzar la calidad de la democracia o, por el contrario, a socavarla. A priori, cabría pensar que los medios de comunicación juegan un papel fundamental a la hora de denunciar el abuso de poder de los funcionarios del Estado o de velar para que las decisiones judiciales se guíen sólo por las fuentes del Derecho. Los datos de las encuestas parecen indicar que no siempre los medios de comunicación cumplen un papel positivo a la hora de reforzar las instituciones democráticas y, en este caso, las judiciales. Por tanto, el estudio de quién controla dichos medios resulta fundamental para conocer qué grupos de poder político o económico presionan a los jueces y cuáles son sus intenciones.

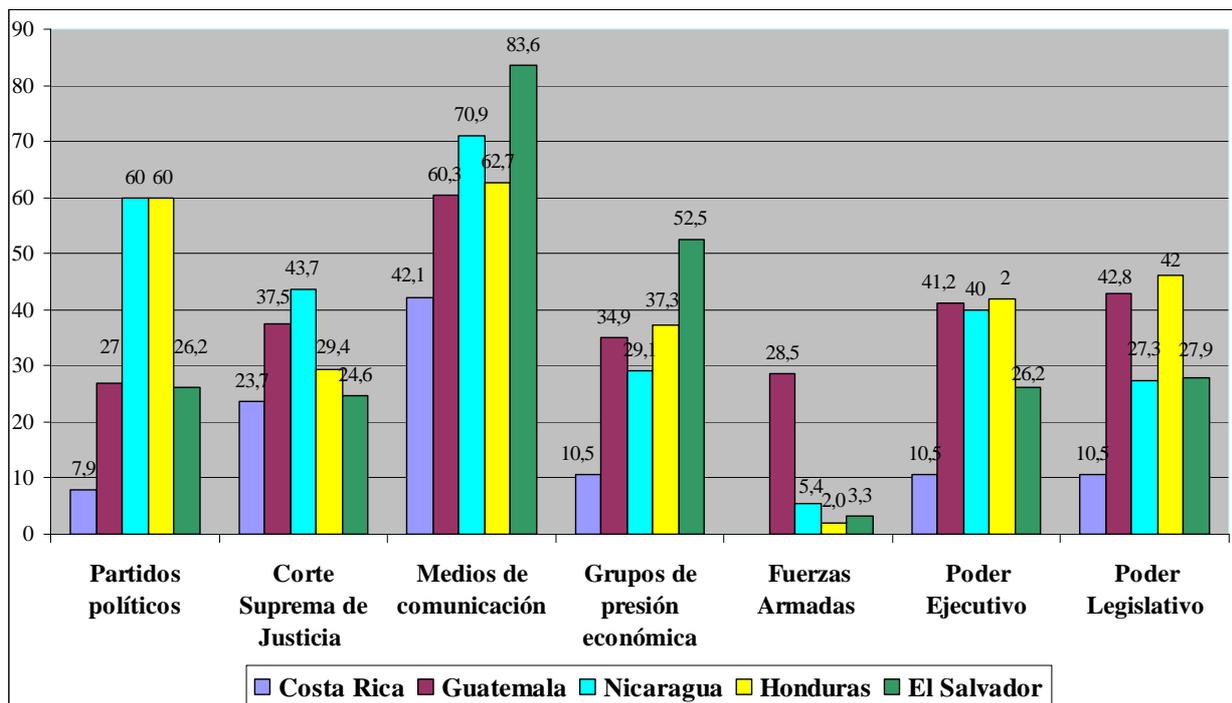
Cuadro 2: Principales actores que alteran la conducta judicial de manera indebida

Países	Principal actor	Segunda fuente de injerencia
Costa Rica	Medios de comunicación	Corte Suprema de Justicia
El Salvador	Medios de comunicación	Grupos de presión económica
Guatemala	Medios de comunicación	Poder legislativo / ejecutivo
Honduras	Medios de comunicación	Partidos políticos
Nicaragua	Medios de comunicación	Partidos políticos

Fuente: elaboración propia sobre la base de Ramos Rollón et al., 2004.

Por ello y, aunque es fundamental analizar la naturaleza de las garantías legales y constitucionales de protección de la imparcialidad judicial, resulta necesario considerar el contexto político que rodea las decisiones judiciales y si existen indicios que pudieran sugerir que las elites están vulnerando la imparcialidad: alteración en el número de magistrados de la Corte Suprema sin ningún motivo organizativo, la presencia de criterios poco meritocráticos en la selección de candidatos, destituciones o procesos disciplinarios injustificados, intentos de soborno, etcétera.

Gráfico 8: Principales actores que alteran la conducta de los miembros de la judicatura de manera indebida en Centroamérica (porcentaje de respuestas “mucho” o “bastante”).



Pregunta: ¿En qué medida los siguientes actores o instituciones alteran de manera indebida la conducta judicial? Fuente: Ramos Rollón *et al.*, 2004

A continuación, y en el contexto de los catalizadores del nuevo activismo judicial en la región, se exponen las principales variables explicativas destacadas por la literatura especializada y el enfoque que será utilizado en el estudio en profundidad del caso de Nicaragua.

2.3.2.1. Factores institucionales y mecanismos de influencia en la imparcialidad judicial

Los mecanismos para garantizar la imparcialidad judicial son sobre todo institucionales (Domingo, 1998: 154). Para que la labor judicial no se vea comprometida y los jueces tomen decisiones sin temor a posibles represalias o con la creencia de que van a ser recompensados, deben poseer un grado de autonomía óptimo que les blinde de los posibles efectos que las amenazas, interferencias y manipulaciones puedan tener en sus decisiones. Las garantías protectoras de la imparcialidad no deben sólo existir frente a los otros poderes del

Estado, sino también frente a otro tipo de actores dentro o fuera del sistema político (Larkins, 1996: 605-626).

La naturaleza de estas garantías es un elemento fundamental para constreñir el comportamiento de los individuos, hacer más predecibles los resultados de sus actuaciones y que éstas se ajusten en mayor medida a lo estipulado en las normas legales.

Aunque cada sistema tiene sus peculiaridades y depende del contexto en el que opera, conforme a la experiencia, los expertos destacan una serie de garantías mínimas para que los miembros de la judicatura puedan realizar su trabajo de forma estable. Los sistemas de selección de naturaleza política en los que una misma instancia nombra y selecciona, la escasa duración del mandato, la falta de autonomía financiera, los bajos salarios o la falta de profesionalización de los recursos humanos han sido destacados como los elementos negativos condicionantes de la imparcialidad de los jueces en América Latina (Dakolias, 1995; Domingo, 1998; Prillaman, 2000; Ungar, 2001; Popkin, 2004; Rose-Ackerman, 2007).

Es por ello que la investigación analiza, en primer lugar, la naturaleza de los diferentes mecanismos de protección (independencia estructural) de la imparcialidad, partiendo de una serie de asunciones destacadas por la literatura especializada. Estos mecanismos, si bien son importantes condicionantes del comportamiento de los miembros de la judicatura y de aquellos actores que desean vulnerarla, no garantizan por sí solos, ni siempre, la imparcialidad de los miembros de la judicatura (Salzberger, 1993), especialmente en contextos de inestabilidad política como los de América Latina, donde existe una enorme distancia entre las perspectivas de comportamiento contempladas en las normas y lo que sucede en la realidad³⁸ (O'Donnell, 1999).

³⁸ Así, por ejemplo, en Argentina, pese a que los magistrados gozan de un mandato vitalicio por ley, en el periodo post-peronista, la media de duración en el cargo de los magistrados de la Corte Suprema, fue de 5,6 años comparada con la media de 16,3 en los Estados Unidos. Este aspecto no evitó que Menem ante la

Es por tanto necesario evaluar cuál ha sido el impacto real de las reformas y en qué medida las modificaciones legales y la reingeniería institucional han facilitado o dificultado la capacidad de manipulación de las elites de las decisiones judiciales.

No hay que olvidar que, si bien las instituciones formales están garantizadas por las agencias estatales y su violación es castigada por el Estado, cuando las instituciones son incapaces de garantizar el orden por el cuál fueron creadas se produce una discrepancia entre el comportamiento esperado conforme a las normas de las instituciones formales y el comportamiento real de los individuos. Si un determinado actor no quiere aceptar las normas por las que se debe regir su comportamiento, los costes que supone la negativa de aceptarlas pueden ser compensados con otras alternativas disponibles. Cabe entonces indagar si estas distorsiones no están motivadas por la presencia de una serie de actuaciones informales, como pueden ser el clientelismo o la corrupción, que alteran el comportamiento esperado y que pueden llegar a institucionalizarse (Luth, 2002).

En este sentido, el presente trabajo no plantea las garantías constitucionales de manera estática, sino que además de analizar su naturaleza, contempla las diferencias entre el comportamiento esperado de las normas y el funcionamiento real. Asimismo, también se analiza su impacto a la hora de blindar a los miembros de la judicatura de interferencias indebidas en sus decisiones y en qué medida el funcionamiento esperado de las instituciones formales es condicionado por la presencia de actuaciones informales. Para la identificación de estas prácticas y sus efectos en el comportamiento judicial se analiza en qué medida el poder

imposibilidad de nombrar magistrados afines a sus intereses alterara el número de magistrados de la Corte Suprema para así escapar a la acción de la justicia y evitar que la justicia paralizará controvertidas privatizaciones (Chávez, 2004). El caso de México, pese a la estipulación de un mandato vitalicio, en la práctica al menos un 26 por ciento de los magistrados no completaron el mandato vitalicio, y de ellos, al menos un 20 por ciento dejaron el cargo para irse a algún puesto político (Domingo, 2000: 722 – 723).

político está concentrado en el gobierno, en el parlamento o en círculos informales, desde donde se toman las decisiones relevantes o si lo diferentes actores deben considerar otro tipo de normas no contempladas oficialmente.

A continuación se especifican las asunciones teóricas destacadas por la literatura y que son tomadas como punto de partida para el análisis de los cambios institucionales en Nicaragua.

A. La selección de los integrantes de los tribunales superiores de justicia

El sistema de selección de los magistrados de los tribunales superiores de justicia tiene importantes repercusiones en la imparcialidad y puede constituir un mecanismo indirecto de injerencia política en todas las instancias del Poder Judicial, especialmente cuando se trata de sistemas muy jerarquizados.

Cuando el proceso de selección no es transparente y no se hace sobre la base de criterios meritocráticos claramente definidos, y se combina con una corta duración del mandato, genera situaciones potenciales de subordinación a la clase política y se convierte en un mecanismo de influencia sumamente eficaz y, en muchos casos, difícil de descifrar.

Dado que la cortes supremas frecuentemente tienen la responsabilidad de los nombramientos de jueces y otro personal, así como de los traslados, ascensos, disciplina y administración en general, resulta difícil y hasta contraproducente implementar reformas en el Poder Judicial sin contar con una Corte Suprema integrada por personas que no gozan de solvencia moral ni de méritos profesionales (Popkin, 2004:418).

En América Latina, las reformas centradas en los sistemas de selección de los magistrados de los tribunales superiores de justicia han tenido como objetivo la creación de procedimientos más objetivos y transparentes de selección. La diversidad de fórmulas pone de manifiesto la inexistencia de un modelo ideal para la designación de los integrantes de los

tribunales superiores de justicia. No obstante, los expertos destacan la importancia de la transparencia del proceso, la oportunidad de participación amplia, la elaboración previa de un perfil para el cargo y la participación de más de una instancia en el proceso de selección, o la necesidad de mayoría calificada en las votaciones, como factores que favorecen una mayor imparcialidad de los candidatos en el posterior ejercicio de su cargo (Popkin, 2004). También parece importante que para la aprobación de las candidaturas se requiera una mayoría calificada en la Asamblea, lo cual hace necesario un mayor consenso en las candidaturas en caso de que un partido no cuente con los votos necesarios para seleccionar de forma unilateral a los magistrados. Existen cuatro grandes tipos de fórmulas, con sus correspondientes particularidades (ver cuadro 3).

Cuadro 3: sistemas de selección de los magistrados de las cortes supremas de América Latina

- **Sistemas en los que la decisión final en la elección corresponde a la Asamblea**, ya sea por mayoría simple o calificada. Este es el sistema más común en América Latina. La nominación previa la puede realizar la propia Asamblea de forma unilateral (Costa Rica), la Asamblea y el Ejecutivo (Nicaragua), el Ejecutivo (México), el Consejo de la Judicatura (El Salvador, Bolivia, Paraguay) o una junta nominadora, o una comisión de postulación.
- **El Poder Ejecutivo tiene la facultad de nombrar a los magistrados**, con el acuerdo del poder legislativo o una cámara del mismo (Argentina, Brasil, Panamá). En Chile, el ministro de Justicia selecciona a los integrantes de la Corte Suprema, de un listado de cinco candidatos que es preparado por la propia Corte y una mayoría calificada del Senado tiene que ratificar luego el nombramiento.
- **La propia Corte** es la que elige a los nuevos magistrados de una lista preparada por el Consejo de la Magistratura (Colombia y Ecuador).
- **Los Consejos de la judicatura** realizan todo el proceso (República Dominicana y Perú).

Fuente: (Popkin, 2004: 443-453).

En varios países, los procedimientos para seleccionar a los magistrados de la Corte Suprema han mejorado sustancialmente. En lugar de una selección sin restricciones por parte del Congreso o el Poder Ejecutivo para plazos cortos que virtualmente coincidían con los períodos presidenciales, la mayoría de países han logrado que el proceso de nombramientos

sea más transparente y que involucre a diferentes sectores, ya sea a través de consejos de la judicatura o de la participación de organizaciones de la sociedad civil (Popkin, 2002).

En el ámbito centroamericano, y con el objetivo de erosionar la tradicional subordinación de los miembros de la judicatura al Poder Ejecutivo y hacer el sistema de reclutamiento más transparente y meritocrático, el cambio más notorio ha sido la modificación de los sistemas de selección de los magistrados de la Corte Suprema. Uno de los cambios más relevantes ha sido la inclusión en el proceso de la sociedad civil y otras instituciones independientes.

Las fórmulas adoptadas son diferentes y oscilan entre procesos con la participación en las nominaciones de la sociedad civil como en Honduras, Guatemala y El Salvador, (aunque en este último caso interviene también el Consejo de la Judicatura), y sistemas totalmente políticos³⁹, como es el caso de Costa Rica. En Costa Rica, tanto las nominaciones como la selección han estado monopolizadas por la Asamblea Nacional, que elige a los magistrados por la votación de dos tercios de sus miembros (Artículo 163 de la Constitución Política de Costa Rica, reformado por Ley 8365) (Díaz Rivillas y Linares, 2005: 60).

Pese a la falta de consenso sobre qué sistema de selección resulta *a priori* más favorable para garantizar un grado de imparcialidad aceptable, los expertos coinciden en la importancia de la transparencia en todos los momentos del proceso, en hacer pública la convocatoria, los nombres y *curriculum* de los candidatos, así como el criterio que se seguirá para seleccionarles. Por último, es de vital importancia que el cuerpo que nombre a los candidatos a la Corte Suprema sea diferente del cuerpo que finalmente realiza la selección (USAID, 2001).

³⁹ Por políticos se entiende la participación exclusiva de órganos del sistema político, es decir, el Poder Legislativo y/o Ejecutivo.

Por deducción lógica se desprende que la peor combinación institucional es aquella que incluye una corta duración del mandato con un sistema de selección politizado, sin separación entre el cuerpo que nombra y el que finalmente realiza la selección.

La literatura sobre imparcialidad judicial en América Latina ha siempre destacado el hiperpresidencialismo como la principal amenaza para la imparcialidad de los miembros de la judicatura, especialmente cuando el Ejecutivo ejerce un fuerte control dentro de su propio partido y en el Legislativo. En este sentido, en el contexto latinoamericano, cuanto menor sea la capacidad de monopolio del Ejecutivo del proceso de nominación y selección de los magistrados de la Corte Suprema, y mayor sea el porcentaje de votos necesarios, es de esperar una mayor pluralidad en la Corte Suprema y, por ende, una mayor imparcialidad.

Conforme a estas premisas, el cambio en el sistema de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua debería haber incidido de forma importante en la imparcialidad. Con la reforma constitucional de 1995, el Presidente del Ejecutivo dejó de tener el monopolio en la presentación a la Asamblea de ternas para la Corte Suprema, que pasó a compartir con la Asamblea, siendo esta última institución la que finalmente selecciona en consultas con la sociedad civil. El Presidente del Ejecutivo perdió además la potestad de seleccionar anualmente entre los magistrados al presidente de la Corte, algo de una enorme relevancia estratégica, y se aumentó el quórum necesario para la aprobación de las candidaturas en la Asamblea, lo cual debería favorecer una mayor pluralidad en ausencia de control de la Asamblea por un mismo partido.

Por tanto, junto al análisis de la naturaleza y de los diferentes procesos de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Nicaragua, el estudio analiza la incidencia de la distribución de poder en la Asamblea y dentro del propio partido del Presidente del Ejecutivo, considerando así una de las variables destacadas por la literatura (Chávez, 2004).

B. Número de magistrados de la Corte Suprema

Otro aspecto relevante relacionado con el sistema de selección se refiere a la forma en que contempla la Constitución el número de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y cuál es el procedimiento para aumentar o reducir su número. Lo ideal es que exista un número fijo de magistrados, que su modificación esté sujeta a la reforma de la Constitución y que, en caso de producirse, sea previamente consensuada con el propio Poder Judicial. De esta forma, cuando existe la necesidad de una mayoría cualificada de votos se tiende a evitar la tentación de que el gobierno de turno altere el número de magistrados motivado por intereses políticos y no por intereses de índole organizativo.

No cabe duda de que, en ocasiones, las elites se encuentran en situaciones límites en las que sus intereses se ven amenazados de forma considerable por posibles decisiones de la Corte Suprema o del resto de los tribunales de justicia. Ante la imposibilidad de modificar a corto plazo la composición del más alto tribunal, deciden aumentar el número de magistrados para situar personas afines a sus intereses, alterando así las relaciones de poder en la cúpula judicial. La alteración del número de magistrados constituye un mecanismo drástico para modificar las relaciones de poder en la judicatura, y puede ser un indicador contundente de los deseos del Ejecutivo o de la clase política de contar con jueces serviles afines a sus intereses. Es por ello que las elites deben calcular los costes de tomar una decisión de este calibre y de las represalias que pueden sufrir por parte de la oposición, en caso de perder el poder en las elecciones, y por parte de opinión pública y la ciudadanía, ya sea mediante manifestaciones u otro tipo de protestas o en las urnas.

C. *Sistema de selección de los tribunales inferiores de justicia.*

El sistema de reclutamiento de los jueces es, sin duda, un mecanismo de injerencia fundamental que buscan las elites políticas y/o las máximas autoridades del Poder Judicial para situar a personas afines a sus intereses en la judicatura.

Aunque no existe consenso sobre el procedimiento más adecuado, es recomendable la existencia de algún tipo de concurso por méritos o por oposiciones. Para aumentar la probabilidad de la consideración de la idoneidad del candidato a la judicatura resulta también necesario que los procesos sean transparentes, y que permitan a sectores interesados examinar y comentar los antecedentes el perfil, reputación legal, académica y política y afiliación partidista de los interesados. Los aspectos centrales en la selección judicial son por tanto: 1) quién o quienes están encargados de la sección; 2) cómo, con qué grado de transparencia, y con base a qué criterios se debe hacer esta selección (Popkin, 2004: 432).

Como destaca Dall'Anesse (2000:28):

“El pueblo y el servicio de la administración de justicia merecen que los mejores sean quienes lleguen a ocupar los cargos judiciales, por ello el nombramiento y ascenso debe responder a criterios objetivos totalmente, sin dar margen al menor ingrediente de subjetividad. De este modo, el régimen de carrera judicial debe contemplar que el nombramiento y los ascensos se hagan por oposiciones, con lo cual el candidato demuestra ante un tribunal su papel para el cargo; además la Escuela Judicial debe jugar un papel fundamental en la preparación inicial y continua de los jueces, en cuanto a conocimientos pero sobre todo en habilidades”.

En lo que se refiere al desarrollo de la carrera judicial, es conveniente que la promoción profesional conjugue de forma equilibrada dos principios: la experiencia y la capacidad profesionales de los solicitantes (Martínez, 2007:32).

En América Latina existen diferentes fórmulas, que van desde modelos en los que la selección y promoción está totalmente en manos de la Corte Suprema de Justicia, como en

Honduras o fórmulas como la de Costa Rica, en la que el ingreso y ascenso en la carrera judicial está en manos de un Consejo de la Judicatura (denominado Consejo Judicial), que es un órgano dependiente de la Corte Suprema.

En El Salvador, la selección de magistrados de apelación, jueces de primera instancia y jueces de paz se realiza con la intervención del Consejo Nacional de la Judicatura. Tras un proceso de capacitación de dos años (Programa de formación inicial), los aspirantes quedan registrados en un banco de datos. Cada vez que surge una plaza nueva, el Consejo prepara una lista de tres candidatos y la propone a la Corte Suprema, quien toma la decisión definitiva. Sin embargo, sólo una parte de los nombramientos se hacen mediante concurso de méritos, pues una disposición de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura permite que abogados con instrucción y competencia suficientes ingresen a la judicatura eximiéndoles de los cursos y exámenes.

En definitiva, la ausencia de un sistema normado, transparente y de naturaleza meritocrática de acceso a la judicatura tendrá efectos negativos en la imparcialidad judicial y permitirá que el clientelismo político se traslade a los tribunales.

C. Permanencia e inamovilidad en el cargo

La duración del mandato y su vinculación al sistema de selección incide de forma directa en seguridad en el cargo de los miembros de la judicatura. Cuando el mandato es muy reducido o cuando coincide con lo que dura una legislatura o el mandato presidencial, existen dos tipos de peligros: 1) que los miembros de la judicatura tengan que devolver favores a quienes les eligieron o que procuren no perjudicar a quienes promovieron su designación; 2) que cuando el mandato esté llegando a su fin los magistrados favorezcan determinados intereses de cara a garantizar su reelección o a conseguir un buen empleo fuera de la judicatura.

La combinación de la corta duración del mandato con sistemas de selección concentrados en su totalidad en la Asamblea Nacional o el Congreso puede tener efectos muy nocivos en la imparcialidad judicial (USAID, 2002).

Si bien el mandato de carácter vitalicio no es esencial, y puede también generar problemas de rendición de cuentas, los expertos recomiendan que, en el caso de los magistrados de las cortes supremas, los mandatos sean al menos más largos de lo que dura una legislatura o presidencia, y que en el resto de las instancias judiciales sea indefinido. Aunque el debate sigue abierto en este aspecto, la experiencia parece probar que con mandatos cortos los magistrados son más vulnerables a influencias inapropiadas. Asimismo, cuando los mandatos son fijos y reducidos, los magistrados pueden sentirse presionados para no ofender a aquellos a los que deben el puesto. No es fácil abogar por un modelo u otro, ya que también depende de los orígenes y contexto histórico de cada organismo judicial y de la naturaleza del sistema de selección. Existen algunos ejemplos como el de Guatemala, en el que la Comisión Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados consideró que la duración de cinco años era insuficiente para garantizar la imparcialidad judicial y recomendó un mandato de diez años (USAID, 2002).

Sin embargo, conviene matizar que sólo cuando los procedimientos de selección y evaluación han mejorado, la permanencia en el cargo resulta apropiada, ya que podría ser contraproducente establecer la inamovilidad antes de tener un proceso de selección adecuado (Popkin, 2004: 436).

Dentro de las reformas implementadas en las últimas dos décadas, en la mayoría de los países de América Latina se ha promovido el incremento en la duración del mandato de los operadores de justicia.

No hay que olvidar que, a lo largo de la historia, una de las formas de control indirecto más recurrentes en América Latina ha sido la inclusión por parte de la clase política de leyes que limitaban la permanencia en el cargo. Este hecho ha estado íntimamente vinculado a la tradición de Ejecutivos con enormes potestades, que una vez en el poder esperan tener un fuerte control del aparato judicial que no dificulte la implementación de su agenda política (Prillaman 2001:19).

En 1970 el abanico de la duración del mandato de los magistrados en la región estaba situado entre 3 y 8 años (Verner, 1984: 475). En la actualidad existen cinco países que cuentan con una duración vitalicia: Argentina, Belice, Brasil, Chile y Ecuador. A ellos se podría agregar el caso de Costa Rica, donde los 8 años son en la práctica renovados casi de forma automática, ya que se requiere 2/3 de votos de la Asamblea en contra para evitar la reelección.

Por consiguiente, una duración del mandato inferior o igual a lo que comprende una legislatura o presidencia hará a los jueces y magistrados más vulnerables frente a aquellos a los que deben el cargo.

D. Sistema disciplinario de los miembros de la judicatura

Los sistemas disciplinarios en América Latina han sido tradicionalmente considerados como ineficaces y abusivos por su falta de transparencia, por no respetar en muchos casos el derecho de los jueces al debido proceso y por su utilización para fines políticos o para castigar a jueces imparciales y disidentes de los puntos de vista de sus superiores jerárquicos (Popkin, 2004: 437).

El miedo a la apertura de un proceso disciplinario por parte de la Corte Suprema o del organismo correspondiente es un factor que condiciona la imparcialidad de los jueces. Estas actuaciones deben respetar el derecho de los jueces al debido proceso y ser transparentes,

eficaces y justas, y al mismo tiempo asegurar la rendición de cuentas de los operadores de justicia. En ocasiones, dichos procedimientos son manipulados y se utilizan como arma política para castigar a jueces que toman decisiones contrarias a los intereses de sus superiores jerárquicos. Para evitar estas situaciones, es necesario un proceso disciplinario bien estructurado, respetuoso con las formas procesales, y que las penas sean proporcionales a la falta en cuestión (USAID, 2002).

No existe consenso sobre la composición del órgano disciplinario. Una medida sugerida es que los superiores jerárquicos no realicen las denuncias y medidas disciplinarias, ya que los órganos que además de llevar los procesos disciplinarios ejercen otras funciones jurisdiccionales (en particular, cuando son jerárquicamente superiores) están más expuestos a tomar una resolución sesgada por otros asuntos no relativos a la causa (Ramos, Linares y Ruiz, 2003:38).

En cualquier caso, parece deseable que exista una oficina independiente que se ocupe de este tipo de aspectos, aunque forme parte de la Corte, el Consejo de la Judicatura u otra institución (Popkin, 2004: 438).

Aunque diferentes expertos y asociaciones han denunciado el carácter abusivo e ineficaz de los sistemas disciplinarios y de la falta de respeto al debido proceso, es muy difícil constatar de forma empírica en qué medida el miedo a estos procedimientos condiciona el comportamiento de los jueces, ya sea de forma positiva mediante una rendición de cuentas transparente y justa, siendo utilizados como herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción y la politización del Poder Judicial o, si por el contrario, son empleados como arma política contra jueces que no siguen las consignas de sus superiores jerárquicos.

Se trata de un aspecto en el que las cortes supremas de la región se han mostrado muy poco transparentes a la hora de facilitar estadísticas sobre el número de procesos disciplinarios abiertos, aquellos que son resueltos o cuáles terminan en algún tipo de sanción.

En cuanto a los procesos disciplinarios abiertos a magistrados de Corte Suprema, en la mayoría de los casos están a cargo de la propia Corte o del Poder Legislativo, bajo la fórmula de antejuicio (Popkin, 2004: 438). Cuando la facultad corresponde al Poder Legislativo, ésta varía según las mayorías que se requieren para conseguir el desafuero: en El Salvador y Guatemala, se requiere del voto favorable de dos tercios de los miembros de la Asamblea. En Costa Rica, en cambio, la propia Corte Suprema en pleno puede imponer sanciones de amonestación y suspensión con el voto de dos tercios de sus miembros, y puede recomendar con esta misma mayoría calificada la destitución a la Asamblea Legislativa (Díaz Rivillas y Linares, 2004:78).

En el presente estudio, se analiza la naturaleza de los mecanismos disciplinarios de Nicaragua y cuál ha sido la estrategia para combatir la corrupción dentro de la judicatura. Asimismo, se examinan aquellos casos paradigmáticos en los que los jueces o magistrados fueron sometidos a procesos disciplinarios sin motivos justificados y los casos en los que, pese a existir evidencias de irregularidades, las autoridades judiciales decidieron no actuar.

E. Autonomía financiera colectiva

La autonomía financiera del Organismo Judicial, tanto en el plano individual como en el colectivo, es comúnmente señalada como un instrumento fundamental para asegurar la imparcialidad de los operadores de justicia. Es difícil que se dé la independencia funcional si no existe independencia económica, ya que el Poder Judicial se expone a posibles condicionamientos o imposiciones de otros poderes del Estado (Dakolias, 1995).

Como destaca Dall'anese (2000: 23-24):

“No es posible un sistema democrático en el que los jueces tengan que sentarse a negociar sus salarios, oficinas, recursos de trabajo y otros, con la clase política. Los jueces deben tener asegurados sus salarios y otras condiciones de trabajo, y los políticos de los órganos legislativo y ejecutivo deben encontrar un límite fuerte e infranqueable para no ahogar a la administración de justicia”.

Para que no se produzcan este tipo de situaciones, en el contexto de América Latina, los expertos recomiendan que el Poder Judicial cuente con un porcentaje mínimo establecido por ley que le debe ser asignado anualmente y que se contemple además de forma clara (Dall'anese, 2000:23-24).

No se trata de una fórmula mágica, ya que resulta difícil establecer una relación causal entre el grado de imparcialidad y un porcentaje determinado del presupuesto asignado al Organismo de Justicia. De hecho, países como Noruega, Suecia o Finlandia cuentan con un porcentaje del presupuesto anual asignado al Poder Judicial bastante menor que el de la mayoría de los países latinoamericanos, sin que ello haya incidido en el prestigio y capacidad de la judicatura. Sin embargo, en las democracias jóvenes con un débil Estado de Derecho, este hecho facilita las negociaciones presupuestarias anuales con otros poderes del Estado, que podrían exponer al Organismo Judicial a posibles condicionamientos o represalias cuando no existe un porcentaje mínimo establecido por ley.

Otra serie de serie de elementos que deben ser evitados para favorecer la autonomía financiera son la inclusión de determinados renglones en el presupuesto, la autorización de gastos o el retraso en la liberación de cantidades. El Poder Judicial debe tener además total libertad para realizar la distribución interna de su presupuesto, aunque sí deberá estar sujeto a un control ex post del Tribunal de Cuentas o de la Contraloría (Dall'anese, 2000:23 -24).

Como destaca Transparencia Internacional en su Informe Global de Corrupción de 2007:

“Asumir el control sobre el proceso presupuestario de los tribunales protege a los jueces de la influencia deletérea que ejercen otras ramas del gobierno sobre las operaciones de las cortes. Según los estándares internacionales de independencia judicial, la judicatura debe poder influir en la cantidad de dinero que el gobierno le adjudica y controlar sus propios gastos y presupuesto” (Pepys, 2007: 8).

Sin embargo, al mismo tiempo es también fundamental que la mayor autonomía financiera vaya acompañada de mecanismos de rendición de cuentas del propio organismo de justicia a través de los necesarios informes financieros que muestren la utilización real de los recursos que se le fueron asignados (Transparencia Internacional, 2007: 10).

En el presente estudio se analiza en qué medida la dependencia financiera ha constituido un mecanismo de injerencia en las actuaciones del organismo de justicia de Nicaragua. La reforma constitucional de 1995 contempló que el Poder Judicial de Nicaragua no podría contar con un presupuesto asignado inferior al 4 por ciento del Presupuesto General de la República. En este contexto, como indicador indirecto de autonomía financiera, se analiza si el presupuesto contemplado por ley ha sido respetado por el Ejecutivo y la Asamblea y, al mismo tiempo, si el organismo de justicia ha contado con fondos suficientes para hacer frente a su modernización o ha estado sujeto a condicionamientos económicos por parte de los otros poderes del Estado.

Para ello, se examina la evolución del presupuesto con relación al Producto Interior Bruto y en términos del porcentaje del presupuesto general de la República. Una reducción continuada del presupuesto podría reflejar un enfrentamiento entre poderes. Por último, se mide en clave de percepciones si la distribución interna del presupuesto se utiliza conforme a criterios meritocráticos.

Por consiguiente, el incremento considerable en el porcentaje del presupuesto asignado al Poder Judicial y el cumplimiento del mínimo que es estipulado por ley debería dar lugar a una mayor imparcialidad judicial.

F. Autonomía financiera individual

Comúnmente, la precariedad salarial de los operadores de justicia ha sido considerada como factor determinante para que los jueces actúen motivados por influencias indebidas y sean proclives a la corrupción (Dakolias, 1995).

En determinados contextos, la injerencia política, el soborno y la corrupción coexisten con bajos estándares de competencia profesional y recursos económicos inadecuados. Si bien los factores que condicionan la corrupción judicial son múltiples, una de las primeras medidas para combatirla es el aumento salarial. Aunque esta medida por sí sola no garantiza la reducción de la corrupción judicial, es comúnmente aceptado que los jueces que reciben un sueldo elevado son menos proclives a suplir sus necesidades a través de fuentes ilícitas (Yang y Ehrichs, 2007:62-63).

Además, se trata de una medida necesaria para atraer a la judicatura a los mejores profesionales. Los salarios deben ser comparables a los de los miembros del Ejecutivo y el Legislativo de su categoría profesional, y ser considerados también en términos del sueldo medio del país, en especial en lo que se refiere a lo que perciben los jueces de las categorías más bajas del escalafón judicial. Es también necesario contemplar las distancias salariales dentro de la judicatura y la diferencia entre los sueldos al comienzo de la carrera y en los escalafones más altos.

El salario debe además ir acompañado de ajustes semestrales o anuales para que su valor real no se vea erosionado con el tiempo (Dall'Anese, 2000:24).

Sin embargo, no resulta tan claro si el incremento salarial reduce la tentación a la hora de aceptar sobornos, en especial entre aquellos jueces que ya están inmersos en una cultura de la corrupción. Tal como desprende de algunos estudios, el incremento salarial podría no conllevar una importante reducción en los niveles de corrupción si no se toman otras medidas relacionadas con la mejora en la transparencia y el carácter meritocrático en el reclutamiento, en la promoción y en los procesos disciplinarios (USAID, 2002).

En definitiva, la escasez de recursos financieros afecta a la imparcialidad judicial en el sentido de que los organismos de justicia no pueden ofrecer los salarios, beneficios y pensiones requeridos para atraer y retener a candidatos cualificados, y aumenta la posibilidad de actos individuales de corrupción de los operadores de justicia peor remunerados.

Junto a la percepción de los propios operadores de justicia nicaragüenses sobre su situación salarial, el trabajo realiza un análisis de la evolución de los sueldos, las diferencia entre los diferentes escalafones de la judicatura, y los compara con los salarios de otros poderes del Estado y con los de sus homólogos en otros países de América Latina y de Europa.

Cuadro 4: Evaluación del funcionamiento de los mecanismos institucionales de protección de la imparcialidad judicial.

Nivel	Factores	Indicadores
Jueces y magistrados	Salario y prestaciones por el ejercicio de la función judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción judicial de los salarios como insuficientes para el desempeño del cargo. • Comparación de los salarios en el ámbito internacional. • Evolución de los salarios en Nicaragua en la última década • Comparación de los salarios judiciales con los de otros funcionarios del Estado y con el salario medio profesional. • Diferencias entre el salario al inicio de la carrera judicial con el del más alto escalafón judicial. • Percepción de la población de la corrupción en la judicatura.
Poder Judicial	Autonomía financiera colectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un porcentaje mínimo por ley asignado al Poder Judicial. • Cumplimiento anual del porcentaje garantizado constitucionalmente. • Evolución del % del PIB y del Presupuesto General de la

		<p>República asignado al Poder Judicial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comparación del porcentaje asignado en Nicaragua con otros países de América Latina y del mundo.
Magistrados de la Corte Suprema de Justicia	Sistema de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Separación entre el organismo que nombra del que selecciona. • Participación de la sociedad civil vinculante y normada. • La selección no coincide con lo que dura una legislatura o presidencia. • Quórum necesario en la Asamblea para la aprobación de las candidaturas. • Porcentaje de los integrantes de la Corte Suprema sin experiencia previa en la judicatura. • % de jueces entrevistados que destaca aspectos de carácter no meritocrático en el nombramiento de los miembros de la judicatura.
Jueces de Distrito y magistrados de segunda instancia	Sistema de selección de los Jueces de Distrito y magistrados de segunda instancia	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de una ley de carrera judicial judicial. • Existencia de un sistema de evaluación por parte de la Escuela Judicial. • % de jueces entrevistados que destaca aspectos de carácter no meritocrático en el nombramiento de los miembros de la judicatura.
Miembros de la judicatura	Permanencia en el cargo e inamovilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Duración del mandato de las distintas instancias judiciales. • N° de magistrados destituidos por motivos políticos. • N° de jueces destituidos por motivos políticos • N° de magistrados y jueces destituidos o sancionados por actos de corrupción. • Duración del mandato de los magistrados no coincidente con lo que dura una legislatura o presidencia • Percepción de la duración del mandato para garantizar la imparcialidad de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
Corte Suprema de Justicia	N° de magistrados de la Corte Suprema de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un número fijo de magistrados contemplado por ley. • Porcentaje de votos necesarios en la Asamblea para reformar la Constitución. • Alteración del n° de magistrados sin ningún criterio organizativo.
Miembros de la judicatura	Sistema disciplinario de los miembros de la judicatura	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de que los procesos disciplinarios deberían estar a cargo de un Consejo de la Judicatura independiente de la Corte • Percepción de que los procesos disciplinarios son en realidad un mecanismo para destituir a aquellos jueces que no siguen las directrices de la Corte Suprema de Justicia. • Existencia de un mecanismo de evaluación del desempeño de los jueces • N° de procesos disciplinarios abiertos contra Magistrados de la Corte Suprema por motivos políticos. • N° de procesos disciplinarios iniciados contra jueces de primera y segunda instancia por motivos políticos. • N° de jueces sancionados por violar la legalidad.

2.3.2.2. Mecanismos de supervisión de la ciudadanía y la sociedad civil y politización de la justicia

¿Es indispensable la participación y supervisión de la ciudadanía y la sociedad civil para que las reformas judiciales prosperen y se logre la transformación de los sistemas de justicia?, ¿bajo qué condiciones la ciudadanía y/o la sociedad civil pueden actuar como elemento de disuasión de la violación de los principios del Estado de Derecho, y de forma específica de la imparcialidad judicial, por parte de las elites?, ¿cuál es su relevancia frente a los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas horizontal y electoral?

Como han destacado numerosos estudios sobre democratización, las democracias liberales saludables requieren de una ciudadanía políticamente activa que haya socializado sus normas y valores, y que esté comprometida no sólo con intereses particulares, sino con fines cívicos comunes. Dicha ciudadanía cívica únicamente es posible si existe una activa sociedad civil (Diamond, 1999: 221).

Más allá de los partidos políticos, la sociedad civil puede promover la democracia estructurando múltiples canales, para articular, agregar o representar diferentes intereses, movilizándolo un amplio apoyo popular que permite presionar para la adopción de reformas institucionales que no son atractivas para los grupos políticos. El papel de la sociedad civil es especialmente relevante en las nuevas democracias:

“Al principio, las nuevas democracias, tras largos períodos de gobiernos autoritarios, carecen de las instituciones burocráticas y legales que permitan contener la corrupción. Sin una prensa vigorosa, independiente y con capacidad de investigación, y grupos cívicos que presionan para la reforma institucional, es probable que la corrupción aparezca (...)” (Diamond, 1999: 240).

En América Latina, la falta de efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas de carácter vertical (elecciones) y horizontal (instituciones de *accountability*) ha situado la

rendición de cuentas social o *accountability* social como un elemento complementario en las estrategias para fortalecimiento del Estado de Derecho.

El concepto de *accountability* social es utilizado para denominar a un conjunto de iniciativas llevadas a cabo por ONGs, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes, que tienen como objetivo común su preocupación por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobernantes. Sus actuaciones incluyen aspectos como la supervisión del comportamiento de funcionarios o agencias públicas, denunciar y exponer casos de violación de la ley o de corrupción, y ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen los mecanismos de investigación y sanción que correspondan. De este modo, los gobernantes no reciben un “cheque en blanco” hasta la próxima elección (Smulovitz y Peruzzotti, 2000: 147-158).

Aunque resulta obvia la importancia de los mecanismos de rendición de cuentas de carácter social, no está tan clara la forma en que pueden operar de forma eficiente para desactivar o desincentivar la vulneración del Estado de Derecho por parte de los gobernantes.

A. *Mecanismos centralizados de vigilancia*

Una rama de la literatura enfatiza la importancia de las actuaciones coordinadas por parte de los ciudadanos para lograr que el Estado de Derecho se imponga. Este tipo de movilizaciones pueden ser muy efectivas para desactivar intentos de manipulación de las decisiones judiciales, pero requieren que los ciudadanos solucionen sus problemas de coordinación y que compartan un consenso sobre los límites en las actuaciones del Estado y lo que constituye una transgresión (Weingast, 1997 y 2003).

Por lo tanto, además de contar con sólidas estructuras legales e institucionales, es importante que los ciudadanos, al margen de cualquier ventaja inmediata que pueda obtenerse

de transgresiones temporales, estén comprometidos con el Estado de Derecho:

“Sólo cuando los actores organizados en la arena política y en la sociedad civil reconocen el interés colectivo a largo plazo de contar con un organismo de justicia fuerte e independiente, puede este poder del Estado obtener la autoridad y los recursos para lograr la rendición de cuentas de otros actores estatales” (Diamond, 1999:112).

Sin embargo, el que los ciudadanos logren la coordinación necesaria para actuar de forma efectiva en defensa de las principales instituciones del Estado de Derecho, y que su capacidad de vigilancia sea tomada en serio por parte de los gobernantes de forma que se convierta en un elemento disuasorio, no es tarea fácil:

“Sólo cuando el compromiso [ciudadano] para vigilar el comportamiento del Estado es poderosamente creíble, puede el partido gobernante, el presidente, o el soberano un interés en adherirse a las normas de juego” (Diamond, 1999: 70).

El éxito de la coaliciones que pretenden defender el Estado de Derecho dependerá de su capacidad para demostrar que la confabulación entre los actores políticos atenta contra aspectos tales como los Derechos Humanos, los derechos de propiedad, etcétera (Chávez, 2004: 20-21).

Dada la discrepancia entre los ciudadanos sobre lo que constituye o no una transgresión, las constituciones y los pactos entre las elites resultan fundamentales como mecanismos de coordinación, ya que establecen el significado de lo que constituye una transgresión, ayudando así a los ciudadanos a coordinar sus actuaciones (Weingast, 2003: 111).

Más allá de que las asociaciones especializadas realicen un seguimiento exhaustivo de las actuaciones judiciales, parece plausible que, ante una flagrante vulneración de las reglas del juego democrático por parte de las elites, la sociedad reaccione. De hecho, en ocasiones, amplias movilizaciones han servido para contener o castigar los abusos de poder en los que las instituciones de *accountability* horizontal (tribunales de justicia, el tribunal de cuentas,

etcétera) están involucradas, bien por estar ellas mismas implicadas o por ser demasiado débiles para actuar (Diamond, 1999: 241).

Así, los movimientos políticos encaminados a controlar la cúpula judicial pueden desencadenar en casos extremos movilizaciones populares, capaces incluso forzar la caída de un gobierno o de inflingir un duro castigo en las urnas a los trasgresores. Estas movilizaciones pueden ser espontáneas o canalizadas por elites comprometidas con la legalidad vigente y/o organizaciones de la sociedad civil, en ocasiones con la mediación de actores internacionales.

Las actuaciones políticas encaminadas a politizar el organismo de justicia mediante cambios drásticos, como puede ser la alteración del número de magistrados de la Corte Suprema sin ninguna justificación organizativa, ponen a prueba los mecanismos de supervisión horizontales, sociales y verticales, así como la cultura política de cada país.

Un caso destacado en diferentes estudios sobre democratización y que ejemplifica a las democracias en las que se ha conseguido que el Estado de Derecho se “auto imponga” es el de los Estados Unidos. El intento en 1937 del Presidente Franklin Roosevelt (1933-1945) de alterar el número de magistrados para que el Tribunal Supremo diera el visto bueno a su política económica del *New Deal* ha sido considerada como una de las mayores amenazas históricas a la independencia judicial del país. Sin embargo, pese a estar en su momento de mayor popularidad, tras haber sido reelegido con un respaldo abrumador, y cuando contaba con el control del Senado y de la Cámara de Representantes, los votantes de Roosevelt, que teóricamente eran los beneficiarios del *New Deal*, y los propios congresistas del Partido Demócrata consideraron que la alteración del número de magistrados suponía un ataque directo a la separación de poderes y vieron el plan como ilegítimo, por lo que éste no prosperó. En contraste con el gran apoyo que habían recibido el presidente y los *New Dealers* en el Congreso en las elecciones de 1936, las encuestas de opinión de la época muestran que la mayoría de la población nunca aprobó su iniciativa (Weingast, 1997: 254). En definitiva, la

integridad institucional del Tribunal Supremo y el respeto de los valores contemplados en la Constitución fueron considerados más importantes que una determinada iniciativa política, por muy beneficiosa que ésta fuera.

El caso de los Estados Unidos contrastaría con el de la reacción ciudadana y política en Argentina durante el mandato de Carlos Menem quien, de cara a implementar su plan de reformas económicas, Menem, dictó más de 250 decretos de necesidad y urgencia, lo que supuso más del 90 por ciento del total de decretos llevados a cabo por presidentes de Argentina desde 1853. Para evitar que miembros de la Asamblea pudieran desafiar en los tribunales estas acciones, Menem modificó el número de magistrados de la Corte Suprema, que pasaron de cinco a nueve, situando magistrados favorables a sus intereses asegurándose así la docilidad del más alto tribunal argentino. Así, a pesar de numerosos escándalos de corrupción que desembocaron en dimisiones, ninguno de los mismos acabó en los tribunales (Diamond, 1999:41). Los nuevos nombramientos no obedecieron a criterios meritocráticos, sino de amistad de los magistrados con el ex mandatario argentino (Chávez, 2001:19). Al contrario que en los Estados Unidos, el mandatario argentino se encontró no sólo con el apoyo de los diputados de su partido, sino también con el de parte de la oposición.

Por tanto, para lograr el imperio de la ley, es necesario que, además de la existencia de consenso sobre los límites adecuados de la acción estatal y de los derechos de los ciudadanos, exista un consenso para reaccionar ante las transgresiones contundentes de los gobernantes.

B. *Mecanismos descentralizados*

Otros autores ponen en cuestión la capacidad de la ciudadanía para poder coordinar este tipo de actuaciones, y enfatizan la relevancia de acciones descentralizadas de *accountability* social como elementos que permiten la vigencia del Estado de Derecho y su respeto por parte de los gobernantes, los cuales quieren evitar costes en su reputación:

“La mayor parte de las relaciones sociales y políticas son gobernadas por reglas respaldadas por sanciones estatales. Por lo tanto, el número de lugares y las oportunidades para que los gobernantes trasgredan la ley son enormes y también lo son las dificultades físicas y técnicas que deben resolver los ciudadanos para controlar las transgresiones de los gobernantes” (Smulovitz, 2002: 316-317).

Es por ello que el funcionamiento de los mecanismos descentralizados no exige que los actores compartan valores. Es precisamente su carácter descentralizado lo que aumenta las dificultades de los gobernantes para prever quién y qué será realmente controlado y, por tanto, qué transgresiones quedarán impunes y cuáles no. Es decir, esta incertidumbre sobre la manera y el momento en los que se puede ver afectada su reputación lleva a los gobernantes que operan en contextos democráticos a concluir que es de su interés el respetar la ley. Este tipo de acciones son llevadas a cabo por asociaciones de ciudadanos, movimientos sociales y los medios de comunicación independientes a través de movilizaciones, denuncias en la prensa, promoción de procesos legales, etcétera (Smulovitz, 2004: 175-76).

Además, los mecanismos descentralizados pueden activar mecanismos electorales y horizontales que pueden imponer sanciones a las transgresiones de los gobernantes (Smulovitz, 2002: 321).

Por un lado, esto se consigue señalando un déficit o aspectos problemáticos en el desempeño institucional de distintas agencias y organismos. Esto lo pueden hacer mostrando una carencia concreta en el funcionamiento de una determinada agencia a través de la denuncia de casos concretos de corrupción o de violación de la legalidad o del debido proceso por parte de oficinas o agentes públicos y forzando la activación de organismos de *accountability* horizontal (como el Poder Judicial o las comisiones legislativas de investigación), que de otra manera serían reticentes a aplicar sanciones a los supuestos transgresores. También pueden poner de manifiesto debilidades institucionales mediante una evaluación sistemática del desempeño de una determinada oficina o poder del Estado. En

segundo lugar, las iniciativas de *accountability* social cumplen una función de activación de mecanismos de rendición de cuentas imponiendo sanciones simbólicas que determinan el destino electoral o laboral de los representantes o funcionarios bajo sospecha. Las denuncias cívicas o periodísticas pueden imponer costes de reputación que supongan la derrota electoral, la renuncia al cargo, sanciones judiciales o el desprestigio ante los ciudadanos. La activación puede ser de carácter directo cuando son los propios agentes sociales los que acuden a tribunales de justicia, o indirecta cuando, ante las denuncias sociales y el temor de costes en su reputación, el gobierno o las autoridades involucradas deciden actuar, ya sea forzando la renuncia de los funcionarios que están bajo sospecha, iniciando un proceso administrativo o judicial, estableciendo una comisión parlamentaria de investigación, etcétera (Smulovitz y Peruzzotti, 2003: 310-315).

Como destaca Smulovitz (2002: 312):

“En la medida en que las acciones de los actores descentralizados elevan los costos que enfrenta el gobernante que transgrede la ley o que intenta coludir con actores particulares, los beneficios de obedecer el imperio de la ley comienzan a aumentar”.

Sin embargo, existen varios límites para que la articulación de las estrategias descentralizadas sea eficiente. En primer lugar, no es la proliferación de organizaciones la que determina la efectividad del control, sino el tipo de vínculos que dichas organizaciones establecen con los gobernantes que controlan. Cuando las asociaciones tratan de influir en la orientación de las políticas del Estado y se ven obligadas a confrontar y negociar con el mismo, corren el riesgo de ser coaccionadas, lo cual puede erosionar su capacidad de control. Asimismo, para que el control ejercido a través de mecanismos descentralizados sea efectivo resultan necesarios altos niveles de participación. Para ejercer su control, los ciudadanos, ya sea como individuos o como integrantes de organizaciones, deben hacer uso de recursos escasos, lo que conlleva que la desigualdad en el acceso limite también el contenido de los temas a ser controlados. En este sentido, la participación suele ser mayor cuando los

participantes tienen preferencias intensas. Dadas las dificultades que los ciudadanos descentralizados enfrentan al organizarse para obtener la provisión de bienes públicos, puede esperarse que el ejercicio de control a través de estos mecanismos descentralizados tenderá a estar centrado en aquellos temas que afectan a cuestiones privadas antes que públicas (Smulovitz, 2002: 320-21).

Además, pese a las virtudes de una sociedad civil activa, en la práctica ésta no siempre tiene efectos positivos en los procesos de democratización. La sociedad civil puede jugar un papel negativo cuando a los medios de comunicación no son autónomos en su financiación o cuando existe una sociedad civil hiperactiva y excesivamente combativa frente a un Estado todavía débil. Es, por tanto, importante que la sociedad civil sea independiente del Estado y que vigile las actuaciones de éste; pero que, al mismo tiempo, respete la autoridad estatal, y que exista un equilibrio entre subordinación y participación. El apoyo internacional a este tipo de instituciones también presenta importantes dilemas. Cuando las instituciones son financieramente muy dependientes de donaciones extranjeras, este hecho puede condicionar la puesta en marcha de su propia agenda o generar importantes recelos entre las elites gobernantes (Diamond, 1999: 250-253).

C. La ciudadanía, la sociedad civil y la vigilancia de la manipulación de las decisiones judiciales

La sociedad civil puede ayudar a promover las reformas judiciales, vigilar su aplicación, promover acciones en los tribunales y denunciar actos de corrupción o de manipulación de las decisiones judiciales, además de exigir que los jueces rindan cuentas de sus actuaciones (USAID, 2002).

De forma específica, parece que en algunos casos las organizaciones de la sociedad civil pueden impulsar áreas como la elaboración de diagnósticos con metodologías más

rigurosas, ayudar a la promoción de reformas por medio de coaliciones amplias que contrapesen a las fuerzas en contra del fortalecimiento de las garantías de protección de la imparcialidad judicial o favorecer una mayor transparencia y vigilancia en la implementación de las reformas (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2004).

Los reformistas internacionales, a través de la capacitación de ONGs que llevan casos ante los tribunales, pueden contribuir de manera indirecta al fortalecimiento de la imparcialidad sin tener que presionar a las elites de manera directa (USAID, 2002).

Asimismo, la sociedad civil puede jugar un papel muy importante a la hora de vigilar los procesos de selección de los magistrados de la Corte Suprema y de los miembros de la judicatura en general. Para ello es preciso que exista transparencia sobre quiénes son los jueces, qué hacen y cómo lo hacen. El acceso a las sentencias y a las declaraciones de bienes e ingresos de los jueces, o la publicidad de los perfiles de los candidatos a la corte suprema, son elementos importantes para un mayor control ciudadano (Popkin, 2004:438-440).

Si la capacidad de vigilancia y de reacción de la ciudadanía y la sociedad civil ante contundentes vulneraciones de la legalidad vigente es creíble, las elites percibirán como costoso e ineficiente violar los principios del Estado de Derecho. Sin embargo, los ciudadanos no tienen conocimiento de todos los casos judiciales y, en muchas ocasiones, se guían por las pautas de los medios de comunicación, en su mayoría politizados. En este sentido, las asociaciones de la sociedad civil autónomas jugarían un papel de vigilancia relevante, especialmente aquellas especializadas en temas judiciales.

D. Marco de análisis del papel de la ciudadanía y la sociedad civil

Aunque la literatura sobre democratización (Linz y Stepan, 1996; Diamond, 1999 y 2005) y los informes de la cooperación internacional al desarrollo y de las ONGs destacan la creciente relevancia de la participación de la sociedad civil en los procesos de reforma

judicial, existe todavía escasa información empírica disponible en el ámbito centroamericano y, en especial sobre Nicaragua. Se sabe muy poco sobre el verdadero impacto de su supervisión social en la labor judicial y del alcance de su participación en los procesos de reforma.

El presente estudio concibe la sociedad civil como el espacio de la vida social organizada que se genera de forma voluntaria, y que es altamente independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. Se diferencia de "la sociedad" en general por cuanto involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del Estado (Diamond 1999:221).

En este trabajo, el papel que han desempeñado la ciudadanía y la sociedad civil en Nicaragua y su capacidad para influir en la relación entre política y justicia se analiza en varios ámbitos.

En primer lugar, se examina en qué medida las denuncias ciudadanas o de organizaciones de la sociedad civil de prácticas de corrupción pública han impuesto costes en la reputación de los gobernantes nicaragüenses y han permitido activar mecanismos verticales u horizontales que han derivado en sanciones. En segundo lugar, se explora en qué medida los pactos entre elites y la constitución han constituido mecanismos centralizados efectivos para que la ciudadanía comparta una serie de valores y haya podido coordinar actuaciones encaminadas a evitar la violación de la imparcialidad judicial. Para ello se analiza la naturaleza de los pactos entre las elites y el consenso existente sobre la constitución del país centroamericano y sus diferentes reformas, y en qué medida sus valores han sido interiorizados por la ciudadanía.

En tercer lugar, se aborda si la proliferación de actores descentralizados que recurren a la justicia y supervisan su funcionamiento ha elevado los costes a los que se enfrentan las elites nicaragüenses y generado incentivos para que los gobernantes respeten la labor judicial. Asimismo, se analiza el papel desempeñado por la sociedad civil a la hora de promover o garantizar la implementación de procesos de reforma judicial relacionados con el fortalecimiento del Poder Judicial.

De forma más específica, a través de los principales diarios, semanarios y revistas del país, la literatura existente sobre el proceso de democratización en Nicaragua y los informes de organizaciones de la sociedad civil, se analizan las políticas de *accountability* social desempeñadas por la ciudadanía, las asociaciones, los movimientos sociales y los medios de comunicación en casos paradigmáticos para las elites nicaragüenses.

Finalmente, se consideran una serie de factores contextuales que condicionan la capacidad de incidencia de las políticas de *accountability* social en la relación entre política y justicia. Para ello se estudia el capital social⁴⁰ de Nicaragua analizando aspectos como el grado de confianza interpersonal⁴¹, el grado de participación en organizaciones sociales, los valores democráticos, la legitimidad social del Poder Judicial y del sistema político en

⁴⁰ El capital social, entendido como el conjunto de normas, relaciones y redes sociales sustentadas en la cooperación y la confianza interpersonal, es considerado como una variable determinante para explicar la calidad de la democracia. La “comunidad cívica” se caracterizaría por unos ciudadanos virtuosos que participan activamente en los asuntos públicos, en condiciones de igualdad y que buscan un interés común. En esta comunidad priman las relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación, donde los líderes políticos son responsables ante al ciudadanía. El que sean unos ciudadanos virtuosos supone que son serviciales, respetuosos y que confían los unos en los otros, siendo la tolerancia un punto fundamental. Las normas y los valores de la comunidad cívica se plasman en unas estructuras y prácticas sociales, como pueden ser las asociaciones civiles, las cuales contribuyen a la efectividad y estabilidad de los gobiernos democráticos (Putnam, 1993).

⁴¹ Como ha sido destacado en diferentes estudios, la confianza interpersonal es un componente fundamental del capital social, y está muy asociada al apoyo al sistema político y a la cohesión social, a través de la promoción de la integración y la participación de todos en la vida económica y social (Ortega Castillo y Seligson 2007: 164).

general⁴², la valoración ciudadana de situaciones de corrupción y de las políticas anticorrupción.

No hay que olvidar que, para que la ciudadanía esté dispuesta a defender a los operadores de justicia, es importante que el organismo de justicia cuente con un grado considerable de legitimidad social (Gloppen, 2004). La legitimidad social del Poder Judicial y sus integrantes es un indicador que podría calibrar la capacidad de la ciudadanía para defender a los jueces y respaldarles en caso de que se vean presionados por la clase política. El estudio analiza, a través de diferentes encuestas de opinión, la evolución de la confianza de los nicaragüenses en el Poder Judicial de su país, así como la percepción ciudadana sobre el avance en la lucha contra la corrupción.

El trabajo considera dos tipos de actores fundamentales en la articulación de las políticas de *accountability* social, los medios de comunicación y el asociacionismo cívico.

El presente estudio considera tres tipos de ONGs: 1) aquellas vinculadas a la temática de los Derechos Humanos y que son las más antiguas en la preocupación por la justicia; 2) corporaciones, fundaciones y otras que tienen a la justicia como un componente más de su trabajo; 3) aquellas que tienen la justicia como el principal componente de sus gestión. El marco de estudio de las asociaciones de la sociedad civil tiene en cuenta los siguientes elementos (Pásara, 2003: 17-36):

- El tipo de organizaciones de la sociedad civil: especializadas o no en tema de justicia.
- Los momentos de intervención (contexto político - social).
- Tipos de intervención (puntual o seguimiento de los proyectos).

⁴² El apoyo político al sistema tiene que ver con la legitimidad que los ciudadanos le dan al mismo, es decir, la convicción de que las normas y procedimientos sociales son apropiadas, pero también que ellas son respetadas y acatadas por parte de los actores políticos. Esta legitimidad genera fortaleza para superar las crisis de gobernabilidad (Ortega Castillo y Seligson, 2007).

- Las formas de intervención (comunicados públicos, apoyo técnico, evaluaciones y publicación de estudios, auxilio a víctimas e impulso de la persecución penal, litigio en asuntos de interés público como Derechos Humanos, civiles, corrupción, etcétera).
- Alianzas desarrolladas con otras entidades nacionales y con entidades internacionales.
- Experiencias de intervención de la sociedad civil en la administración de justicia.

Los medios de comunicación juegan un papel fundamental a la hora de denunciar el abuso de poder de los funcionarios del Estado o de velar para que las decisiones judiciales se guíen sólo por las fuentes del Derecho. Cuando los medios son autónomos, pluralistas y democráticos, estarían contribuyendo de forma positiva a la democratización (Diamond, 2001:240-241).

Los medios otorgan visibilidad pública a los conflictos planteados por los movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil, cuando los medios exteriorizan escándalos de corrupción u otro tipo de actuaciones ilegales de los gobernantes ante la opinión pública. Asimismo, en ocasiones sirven para que el escándalo genere respuestas institucionales, y que la justicia acabe por sancionar las conductas contrarias a la ley para evitar al escepticismo y desconfianza de la sociedad.

Además, los medios, cuando cuentan con un amplio respeto ciudadano, pueden realizar un importante papel de sensibilización, de educación y de movilización, y lograr que la ciudadanía esté mejor informada y sea más activa frente a los escándalos de corrupción o la manipulación política de las decisiones judiciales.

Sin embargo, con frecuencia los medios tienen un impacto negativo al responsabilizar a la función judicial por la incapacidad del Estado para controlar el delito o al desarrollar juicios paralelos (Popkin, 2004). En otras ocasiones, los medios de comunicación resaltan el mal estado de la justicia, pero se interesan menos por las mejoras que los procesos de cambio logran de manera progresiva (Pásara, 2004: 547).

Por lo tanto, resulta fundamental identificar cuándo los medios de comunicación condicionan la conducta de los jueces a la hora de resolver un caso y si esa influencia tiene alguna relación con la concentración de la propiedad de los mismos, y cómo los medios son percibidos por los propios jueces.

En este contexto, el estudio realiza un análisis de la libertad de prensa en Nicaragua, de los escándalos de corrupción destapados por los medios y de los ataques o extorsiones de los grupos de poder como reacción a sus indagaciones.

2.3.2.3. Vigilancia internacional y politización de la justicia

La variable internacional ha sido destacada como uno de los elementos centrales para entender muchos de los procesos de democratización de la “tercera ola” (Huntington, 1991; Whitehead, 1996; Diamond 1999 y 2003).

En el ámbito centroamericano, tras el final de la Guerra Fría, junto al papel desempeñado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en los procesos de paz de varios países de la región, la supervisión internacional en los procesos de democratización se ha centrado fundamentalmente en la supervisión de la práctica electoral y el fortalecimiento de las instituciones garantes del Estado de Derecho.

Entre los periodos electorales, junto a las acciones diplomáticas, la centralidad de las instituciones en el desarrollo económico ha abierto un nuevo ámbito para la condicionalidad relacionada con la gobernabilidad democrática, y de forma específica en la rendición de cuentas del sector público, ejercida por las instituciones financieras de crédito internacional y los donantes bilaterales. Junto a los Estados Unidos, la Unión Europea y sus Estados miembros se han vuelto cada vez más activos y críticos en este ámbito, particularmente a raíz

de sus esfuerzos financieros y organizativos para promover la democracia en la Europa poscomunista (Diamond, 2003:30).

Así, el apoyo internacional ha sido, en ocasiones, pieza clave para afianzar la reforma judicial en las agendas nacionales. Las iniciales reticencias de las elites locales se han ido erosionando progresivamente y se ha consolidado la reforma de la justicia como una política pública comúnmente aceptada por la clase política de casi todos los países de la región (Pásara, 2003:4-5).

Sin embargo, aunque no se discute la necesidad de modernización del Poder Judicial para mejorar su eficiencia y favorecer el acceso a la misma, la inclusión de aspectos relacionados con el fortalecimiento de la imparcialidad o la lucha contra la corrupción son temas muy delicados de incluir en las agendas políticas y que, en ocasiones, generan inevitablemente tensiones entre los gobiernos y la comunidad internacional. Esto es especialmente complicado en contextos caracterizados por la existencia de una fuerte polarización e inestabilidad política y altos niveles de corrupción pública.

La comunidad internacional, además de impulsar los procesos de reforma judicial con apoyo técnico y económico, puede ejercer un importante papel de supervisión de las reformas y puede generar incentivos al respecto. En primer lugar, porque del éxito de las mismas depende en mayor o menor medida la continuidad de los proyectos o la formulación de nuevas iniciativas. En el ámbito judicial, los esfuerzos para promover un mayor acceso a la justicia, una mayor seguridad jurídica o una mayor eficiencia del organismo de justicia, que son las áreas a las que se destina la inmensa mayoría de los recursos internacionales, pueden quedar erosionados si existe una fuerte politización y corrupción en los tribunales de justicia. En segundo lugar, en los últimos tiempos las entidades financieras de crédito internacional y donantes bilaterales han supeditado aspectos como la concesión de nuevos créditos, ayudas o la condonación de parte de la deuda externa a parámetros relacionados con el buen gobierno.

Como se ha destacado, en el contexto de la reformulación de la ayuda internacional que tiene lugar desde mediados de la década de los noventa las instituciones financieras internacionales y en particular los bancos multilaterales para el desarrollo, decepcionados por la escasa eficiencia de la ayuda y los efectos negativos de la corrupción pública, han incorporado la mejora de la gobernabilidad del sector público en sus políticas de préstamo y de asistencia y en ocasiones como prerequisites para las mismas (Santiso, 2002).

Es en este tipo de situaciones y, en especial en los países muy dependientes de la ayuda externa, cuando el papel internacional puede ser relevante cuando la concesión de ayudas está no sólo ligada a parámetros económicos, sino también a mejoras en la gobernabilidad. En estas situaciones, los principales actores políticos y los jueces considerarán costoso e inefectivo vulnerar el Estado de Derecho de forma sustancial debido a los condicionamientos y presión internacional o ante el temor de la retirada de los donantes internacionales de su apoyo a la reforma judicial y/o a proyectos de otra índole. El problema, y que sigue centrando el debate sobre las estrategias internacionales para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, es determinar bajo qué circunstancias la comunidad internacional se ve obligada a presionar a las elites, cuánta presión es necesaria, cómo se articula, y cuando ésta es efectiva.

Existen, además, importantes dudas al respecto. Como han puesto de manifiesto diferentes estudios, los donantes bilaterales y multilaterales se han mostrado especialmente tímidos a la hora de presionar para que prosperen reformas netamente políticas, como ha sido el caso de aquellas relacionadas con el *accountability* horizontal o el fortalecimiento de la separación de poderes (Sieder y Domingo, 2001). Además de las susceptibilidades que pueden generar la injerencia de los donantes en los asuntos políticos de un país, en muchos casos, los propios estatutos de los organismos multilaterales, como es el caso del BM, generan conflictos sobre este tipo de asuntos, ya que sus principios les impiden entrometerse en

asuntos políticos, salvo cuando las reformas estén claramente vinculadas a la lucha contra la pobreza.

No cabe duda que el concepto de gobernabilidad genera dificultades a los bancos multilaterales de desarrollo que no quieren ser considerados como entes políticos:

“La introducción de la agenda de gobernabilidad llevó a las instituciones financieras internacionales a ampliar el alcance de sus intervenciones y adentrarse en territorios inexplorados, entre ellos la reforma judicial, el fortalecimiento parlamentario y la lucha contra la corrupción” (Santiso, 2004).

Estas situaciones plantean interrogantes sobre el papel de la condicionalidad de la ayuda y sus variantes. La comunidad internacional se enfrenta al dilema de cómo generar el consenso necesario para promover iniciativas nacionales destinadas a reforzar el Estado de Derecho y cómo articular un sistema de incentivos y represalias creíble sin que sea percibido como una injerencia en los asuntos internos de los países.

En ocasiones, ante fuertes casos de corrupción pública, la comunidad internacional se encuentra en la disyuntiva de cortar la ayuda a un país pobre para promover la reforma política, lo cuál constituye una posibilidad demasiado arriesgada por sus efectos en el conjunto de la población. En otras ocasiones, la condicionalidad democrática de la ayuda puede quedar en entre dicho porque países como los Estados Unidos no aplican esta política de forma consistente y a la hora de conceder ayuda internacional priman otros intereses de tipo estratégico o económico. Así por ejemplo parecería impensable que los Estados Unidos aplicasen la condicionalidad y cortasen la ayuda a países como Egipto, Armenia o Marruecos porque han fracasado a la hora de implementar reformas políticas. En este sentido, parece más plausible que los donantes bilaterales sólo aplicarán las condicionalidades en países en los que tienen muy pocos intereses. Además, los cambios políticos y económicos necesitan ir acompañados de un fuerte consenso social y las condicionalidades por instituciones o países

extranjeros pueden generar sentimientos de resentimiento. La ayuda puede no generar suficientes incentivos y, si el gobierno no quiere llevar a cabo dicha reforma, no la emprenderá simplemente porque se le ofrece más ayuda o viceversa. En definitiva, los políticos no van a poner límites a elementos claves de su autoridad simplemente por recibir más ayuda externa⁴³.

Mientras que existe un amplio consenso sobre la ineficiencia de las formas punitivas de condicionalidad política, nuevos tipos de condicionalidades a la gobernabilidad basadas en incentivos y en una mayor selectividad de los beneficiarios han sido consideradas como alternativas más efectivas. La condicionalidad política es concebida como un arreglo mutuo por el que un gobierno adopta o promete adoptar determinadas políticas, en apoyo de las cuales los donantes aportarán cantidades específicas de recursos económicos. Representa un intento de los donantes para usar la ayuda como incentivo para la reforma de políticas e instituciones en los países en desarrollo. De manera inevitable, instituciones como el BM vinculan la concesión de ayudas a una serie de condicionalidades. Este hecho se debe a que sin algún tipo de condicionalidad es impensable y políticamente imposible que se concedan ayudas ya que los gobiernos de los países donantes deben rendir cuentas a sus contribuyentes de la utilización del dinero público. Dos importantes elementos caracterizan la naturaleza de la condicionalidad su carácter *ex ante* y su carácter punitivo. Es decir, para acceder a la financiación se fijan una serie de condiciones previas y el fracaso supondría el no desembolso de la ayuda (Santiso, 2002).

⁴³ “*Democratic Conditionality for Development Assistance?*” Conferencia pronunciada por Thomas Carothers, Vice Presidente de Estudios del Carnegie Endowment for International Peace. Encuentro celebrado el 27 de junio de 2001 con el patrocinio del Center for Democracy and Free Markets of the Council on Foreign Relations; y el Institute for Global Democracy of the Henry L. Stimson Center. Disponible a 20 /04/ 2008 en: <http://www.carnegieendowment.org/events/index.cfm?fa=eventDetail&id=372>

Sin embargo, diferentes estudios han cuestionado la eficacia de la condicionalidad como herramienta para la promoción de reformas cuando no existe apropiación y un consenso amplio entre los principales actores políticos del país beneficiario, ante la constatación de que en el momento que se obtienen los beneficios de la ayuda las reformas son revertidas. Sólo cuando se genera un amplio consenso y fuertes coaliciones a favor del cambio, la condicionalidad en la ayuda al desarrollo y la vigilancia internacional en países fuertemente dependientes de la ayuda externa tiene efectos positivos en el buen gobierno y la lucha contra la corrupción. En el caso de la selectividad de la ayuda, ésta se concede a los países pobres por sus avances en la gobernabilidad. De ese modo, al contrario que en el caso de la condicionalidad, se incentiva que los gobiernos decidan el camino de la reforma, sin que, en principio, los donantes se involucren en las opciones políticas internas y sin que existan precondiciones estrictas (Santiso, 2002).

Nicaragua ofrece un escenario muy propicio para contrastar ambas situaciones y para analizar el peso de lo macroeconómico frente al buen gobierno, su impacto en las relaciones entre donantes y países en vías de desarrollo y para constatar en qué medida la vulnerabilidad económica permite a los actores externos condicionar de manera efectiva las ayudas a una mejora en la gobernabilidad democrática en países pobres altamente endeudados y dependientes de la ayuda externa.

Desde los años 90 la comunidad internacional ha jugado un papel fundamental en las crisis políticas y en los procesos de reforma económica e institucional en Nicaragua, que han incluido, además, un fuerte apoyo técnico y financiero a los planes de modernización del Poder Judicial. Por una parte, durante el mandato de Violeta Chamorro (1990-96), el gobierno promovió el diseño y aplicación de un programa ortodoxo de estabilización y ajuste estructural, para así obtener el apoyo del FMI, el BM, el BID y USAID. Estos programas fueron continuados por su sucesor en el cargo, Arnoldo Alemán (1997-2001). El final del

mandato de Alemán coincidió con un punto de inflexión de las políticas de condicionalidad de las ayudas por parte de las entidades financieras de crédito internacional con la inclusión de criterios relacionados con la gobernabilidad y no puramente económicos, así como de enfoques más participativos para generar un mayor sentimiento de apropiación y consenso en los procesos de reforma política.

La llegada al poder Enrique Bolaños (2001-2006) tuvo lugar en un momento decisivo para que Nicaragua lograra el punto de culminación de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Esta iniciativa había surgido en 1996 cuando, ante la constatación de la imposibilidad de muchos países de pagar la deuda externa, el BM y el FMI propusieron un nuevo mecanismo. La iniciativa reunió a los principales donantes internacionales, los cuales acordaron perdonar el 80 por ciento de la deuda externa de los países más pobres y endeudados como una forma de conducirlos nuevamente a la senda del desarrollo (Martí, 2004: 149).

En el caso específico de Nicaragua, junto a elementos basados en la reestructuración de la economía, la PPME estuvo muy ligada a la preparación y aplicación de una estrategia participativa y global contra de la corrupción además de avances en el proceso de reforma judicial y otros elementos relacionados con la gobernabilidad. Además, coincidió con las negociaciones para la incorporación de Nicaragua al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (TLC).

Desde el punto de vista bilateral, el gobierno de Bolaños coincidió con la puesta en marcha en 2004 de la denominada Cuenta Reto del Milenio. Esta iniciativa fue lanzada el presidente de los Estados Unidos George W. Bush durante la conferencia internacional sobre “Financiamiento para el Desarrollo” celebrada en marzo del 2002 en la ciudad mexicana de Monterrey y supuso la creación de un fondo destinado a ayudar a países pobres y

subdesarrollados que “gobiernan con justicia, invierten en lo social y promueven la libertad económica”.

La iniciativa tiene una importante magnitud y es uno de los mayores cambios acaecidos en la cooperación internacional al desarrollo de los Estados Unidos. Su presupuesto anual de 5.000 millones de dólares, y que se extiende por espacio de tres años, supuso un incremento en la ayuda exterior de los Estados Unidos en casi un 50 por ciento. Para controlar el programa, la administración estadounidense creó una nueva corporación gubernamental, llamada Cuenta Reto del Milenio. El cumplimiento de los requisitos se mide por medio de tres categorías subdivididas en 16 indicadores, que calibran hasta qué punto los países son “gobernados con justicia” (seis indicadores), “invirtiendo en su pueblo” (cuatro indicadores), y “promoviendo la libertad económica” (seis indicadores). Dentro de la categoría “gobernados con justicia” se incluyen los derechos políticos, las libertades civiles, el control de la corrupción, efectividad del gobierno, Estado de Derecho, opinión y responsabilidad. Para aprobar, un país debe obtener calificaciones por encima de la media en al menos la mitad de los indicadores de cada una de las tres categorías mencionadas. El indicador de “control de la corrupción” tiene una especial relevancia, y ningún país que no esté por encima del promedio en esta categoría podrá acceder a los fondos. En este sentido, aunque un país apruebe en 15 de los 16 indicadores, si fracasa en corrupción no recibirá las ayudas (Radelet, 2004: 170 - 172).

De forma específica, la Cuenta Reto del Milenio suponía la posibilidad para Nicaragua de acceder a un programa de cinco años con una donación de los Estados Unidos de 175 millones de dólares para el desarrollo de negocios rurales, infraestructura vial y el fortalecimiento de los derechos de la propiedad.

En el contexto de la promoción internacional del Estado de Derecho en los países en vías de desarrollo, la presente investigación se plantea los siguientes objetivos. En primer

lugar, analiza la capacidad de los actores internacionales para disuadir a las elites nicaragüenses de vulnerar el Estado de Derecho y, de forma específica, de manipular las decisiones judiciales ante casos de corrupción pública o de gran relevancia económica y social.

En segundo lugar, el estudio analiza el papel de la cooperación internacional al desarrollo como promotora de reformas relacionadas con el fortalecimiento del Poder Judicial, así como su papel de vigilancia para el éxito de las mismas. Para ello se examina la participación de las diferentes agencias en los planes de modernización del Poder Judicial y el peso, en la agenda de reformas, de las cuestiones relacionadas con la imparcialidad judicial. Se prestó especial atención las iniciativas multilaterales y a las actuaciones de los donantes bilaterales, en especial de los Estados Unidos y los países de la Unión Europea.

En tercer lugar, el estudio evalúa el peso de la condicionalidad vinculada con avances en gobernabilidad para aportar datos empíricos que contribuyan a mejorar las estrategias de promoción de la gobernabilidad de las agencias internacionales de la cooperación al desarrollo en países en vías de desarrollo, y esclarecer hasta qué punto aspectos vinculados a la reforma judicial y la lucha contra la corrupción, tienen realmente un peso suficiente frente a logros de tipo macroeconómico. En este sentido, se analiza el papel de los actores externos en los momentos de reformas institucionales más relevantes que ha experimentado Nicaragua en los últimos tiempos: 1) Reforma constitucional de 1995; 2) reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (1998; 3) planes de modernización del Poder Judicial (1997-2006); 4) reforma constitucional de 2000; 5) el proceso para la aprobación de la Ley de la Carrera Judicial (2004); 6) reforma constitucional de 2006.

El periodo de estudio incluye ejemplos de iniciativas basadas en la condicionalidad política y de los nuevos criterios de “selectividad”.

Capítulo 3. La influencia política en las decisiones judiciales

3.1. Antecedentes históricos.

3.1.1 Imparcialidad judicial en Nicaragua desde 1821 hasta el Gobierno Sandinista

Tras la independencia de España en 1821, y aunque las numerosas constituciones de Nicaragua (un total de once entre 1826 y 1950) reconocieron en sus textos el principio de la independencia judicial, los diferentes gobiernos del país centroamericano, asumiendo poderes dictatoriales, ignoraron o revocaron dichas garantías. Así, por ejemplo, pese a que la Constitución de 1893 contemplaba que los magistrados de la Corte Suprema serían elegidos por votación popular, este procedimiento nunca se llevó a cabo, y el gobierno de José Santos Zelaya (1893-1909), dotándose de atribuciones excepcionales como respuesta a la invasión del Puerto de Corinto por los ingleses, utilizó su propio sistema de selección (Steinberg, 1987: 359).

La subordinación de la judicatura al Ejecutivo alcanzó nuevos máximos durante el régimen dictatorial de los Somoza (1937-1979): la línea entre la autoridad judicial y la maquinaria represiva del somocismo era difícilmente trazable. Los jueces locales, conocidos como jueces de *Mesta*, eran seleccionados a dedo por las autoridades locales y carecían de entrenamiento en Derecho. Obtuvieron notoriedad en el medio rural por cometer abusos en colaboración con la Guardia Nacional e incluso participar en acciones paramilitares contra opositores del régimen (Steinberg, 1987: 360). El fuerte control de la Guardia Nacional en todo el país dejaba escaso espacio a la imparcialidad de los magistrados, e incluso en el medio

rural actuaban como cuasi jueces administrando justicia y robando frecuentemente tierras a los campesinos (Wise, 1994: 520).

La Corte Suprema de Justicia (CSJ), también estaba fuertemente controlada por el gobierno, y como resultado, los juicios contra los miembros de las fuerzas de seguridad inevitablemente acababan en absolución. Según la Comisión Internacional de Juristas, los actos de corrupción abundaban y era una práctica extendida el que los jueces aceptasen el dinero de una de las partes en litigio a cambio de una decisión favorable. Esta misma comisión subrayó que “en términos generales, el derecho a un juicio justo era inexistente”. A raíz del Estado de Emergencia decretado en diciembre de 1974, los propios militares tomaron el control de la administración de justicia para reprimir a la oposición de forma arbitraria. Aunque la CSJ mantuvo la potestad de revisar las sentencias de los tribunales militares, en la práctica, según la Comisión Internacional de Juristas, nunca la utilizó. Con el control de la justicia por parte de la Guardia Nacional, el país vivió en los últimos años de la dinastía de los Somoza las peores violaciones de los Derechos Humanos de toda su historia. Es más, la OEA emitió una resolución en la que hacía un llamamiento al derrocamiento del régimen, lo que supuso que, por primera vez en la historia, un organismo internacional negara la legitimidad de un Estado miembro por abuso de los Derechos Humanos (Steinberg, 1987: 359 - 366).

No sorprende, por tanto, que la CSJ de Nicaragua fuera considerada por los expertos de la época, junto a la de Haití, como la corte suprema menos independiente de toda América Latina por su carácter personalista de subordinación al dictador (Verner, 1984:479).

3.1.2 La imparcialidad judicial durante el sandinismo (1979 - 1989)

El último Somoza fue derrocado el 19 de julio de 1979 gracias a una insurrección popular de gran escala provocada por cuatro factores: 1) las pésimas condiciones sociales del país; 2) el final del apoyo de las elites nacionales al régimen ante los continuos actos de

corrupción tras el terremoto de 1972; 3) la moderación temporal de los Estados Unidos durante la Presidencia de Jimmy Carter (1977 –1981) y su política de lucha por los Derechos Humanos; 4) y la naturaleza de la insurgencia emprendida por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) (Close, 1999: 14).

Las fuerzas anti-somocistas estaban conformadas por una coalición de grupos heterogéneos que incluían desde sectores del empresariado nicaragüense contrarios a la represión del gobierno, hasta organizaciones militares inspiradas en la Revolución Cubana. Entre estas últimas, el FSLN, una agrupación basada en la lucha contra el imperialismo estadounidense, el socialismo, la social democracia y la teología de la liberación, era la más influyente y poderosa. Gracias a la legitimidad que le concedió la victoria militar y a la ausencia de una oposición viable, el papel del sandinismo en el nuevo gobierno revolucionario se tornó rápidamente en preponderante. El FSLN desarrolló un aparato estatal compuesto en su mayoría por miembros del partido y, por tanto, acordes con sus objetivos (Solis y Wilson, 1991).

La caída del somocismo abrió inicialmente importantes espacios para la imparcialidad judicial que contrastaban con el férreo control del anterior régimen. Un día más tarde de la victoria militar, el Gobierno de Reconstrucción Nacional disolvió el aparato de administración de justicia y el resto de instituciones somocistas y, bajo el Estatuto Fundamental de Derechos y Garantías, recreó el organismo de justicia (Steinberg, 1987: 367).

Hasta la Constitución de 1987, el Estatuto fue concebido como una Constitución provisional, estableciendo la organización institucional del Estado. El Poder Ejecutivo era ejercido por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, la cual asumía también el Poder Legislativo junto al Consejo de Estado, que era un órgano de carácter semi-corporativo (Martí, 1997:61). Bajo el nuevo esquema, la Junta era la institución encargada de la selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y éstos, de la de los tribunales inferiores.

La Junta, que ejerció como gobierno de Nicaragua entre 1979 y 1985, estaba integrada por cinco miembros, algunos de los cuales no pertenecían al FSLN, y coordinada por el Comandante Daniel Ortega.

Cabe mencionar que, aunque la Junta estaba formada en su mayoría por políticos independientes, pronto se puso de manifiesto que el poder real estaba en manos del directorio del FSLN y no del gobierno, lo que propició la renuncia de muchos de sus integrantes. En 1983, el FSLN tomó el control total de la Junta hasta las elecciones de 1985, año en el que la Junta entregó el poder al propio Daniel Ortega, quien fue elegido presidente. De este modo, aunque inicialmente el gobierno contó con muchos funcionarios de alto rango contrarios al somocismo pero sin un perfil revolucionario, pronto la mayoría de ellos abandonaron el poder, dando paso a personas más comprometidas con el cambio radical que exigía la revolución. Curiosamente no fue hasta 1984, momento en el que el régimen mostró un talante más liberal convocando elecciones, cuando el FSLN gobernó totalmente en solitario (Close, 1999:20).

Pese a que el triunfo del FSLN en las elecciones presidenciales y legislativas de 1984, con más de un 60 por ciento de los sufragios, otorgó al sandinismo mayor legitimidad, la no participación de la mayoría de la oposición debilitó su credibilidad y su mandato (Solis y Wilson, 1991).

La política sandinista estuvo marcada por la reforma agraria, la política social que fue una mezcla de medidas de tipo liberal y radical con diferentes resultados, y la guerra. El conflicto armado enfrentó al sandinismo con los contrarrevolucionarios (“la contra”), como se denominó a los miembros de la organización que se formó como brazo armado de la oposición a la Revolución Sandinista, liderada por simpatizantes del somocismo exiliados en Miami y que fueron apoyados por los Estados Unidos y dirigidos desde Miami y Honduras.

Esta contienda costó la vida a 30.865 nicaragüenses, puso muchos programas sociales fuera de la agenda y generó una fuerte crisis económica en el país (Close, 1999:20 - 28)

En el ámbito judicial, los pasos iniciales del gobierno mostraron cierto compromiso con los principios de independencia judicial. El Plan del Gobierno de Reconstrucción Nacional recalca que la nueva CSJ actuaría con independencia y con exclusiva jurisdicción. Además se produjo una rápida ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos en la que la independencia judicial figuraba entre sus garantías mínimas (Steinberg, 1987: 367).

Sin embargo, la naturaleza de la Revolución y el comienzo del conflicto armado, pronto evidenciaron la ambivalencia del sandinismo respecto a la imparcialidad judicial. Por un lado, el Estatuto sobre los Derechos y Garantías de los Nicaragüenses no adoptó ninguna declaración de reconocimiento de la independencia judicial o la imparcialidad y tan solo hizo referencia al derecho de los nicaragüenses a un juicio con un tribunal competente (Steinberg, 1987: 368).

Por otro lado, la creación de los Tribunales Populares anti-somocistas puso claramente en duda el respeto por la imparcialidad judicial. Dichos tribunales supusieron la puesta en marcha de un sistema paralelo de justicia compuesto por nueve tribunales especiales al margen del Poder Judicial, encargados de juzgar y condenar a los simpatizantes del somocismo mediante procesos sumarios sin posibilidad de apelación de los sentenciados a los tribunales ordinarios.

Los argumentos para crear dichos tribunales fueron los siguientes: 1) el nuevo organismo de justicia no estaba preparado para juzgar a 6.000 personas; 2) incluso con los nuevos nombramientos, muchos sandinistas no podían confiar en el compromiso político del organismo judicial, ya que muchos jueces habían servido durante muchos años durante el

somocismo; 3) se necesitaba una acción rápida y visible para evitar represalias de la población con aquellos somocistas que no habían abandonado el país. La CSJ se opuso inicialmente a la creación de los tribunales anti-somocistas alegando que dichos casos podían ser manejados por tribunales ordinarios si contasen con los recursos apropiados (Solis y Wilson, 1991).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos criticó la creación de los tribunales especiales, los cuales, ante la presión internacional, fueron disueltos en febrero de 1981, pasando los casos sin resolver a los tribunales ordinarios. La existencia de tribunales especiales, aunque poco duradera, puso de manifiesto el debate sobre el papel de la ley en la Revolución y, en concreto, si Nicaragua debía contar con un organismo judicial independiente del resto de poderes del Estado, o bien que parte de las funciones judiciales fueran ejercidas por agencias menos independientes en las otras ramas del Estado (Wise, 1994: 4).

La ambivalencia respecto al papel que debía desempeñar el organismo de justicia en la Revolución reflejó la disputa ideológica existente dentro del FSLN entre aquellos que, como el jurista y magistrado de la CSJ Alejandro Serrano Caldera, defendían la separación de poderes como una fórmula para limitar el ejercicio del poder, y quienes, como el Ministro del Interior Tomas Borge, consideraban la independencia judicial como un invento burgués y estimaban que ningún poder debía estar por encima de la Revolución (Steinberg, 1987: 362 - 363). La influencia de este último grupo influyó sin duda en la creación de los tribunales especiales.

La creciente actividad de “la contra” proporcionó los argumentos al Ejecutivo nicaragüense para crear un nuevo sistema extrajudicial. Si los primeros tribunales podían tener cierta justificación, los segundos obedecían a la desconfianza de numerosos sandinistas hacia el carácter conservador de muchos de los miembros de la judicatura, lo cual suponía un obstáculo para implementar de manera adecuada su convicción de justicia revolucionaria (Wise, 1994: 520-530).

Pese a que el Presidente de la CSJ, Roberto Argüello, protestó por su creación, que consideró un obstáculo para la creación de un organismo de justicia fuerte y unificado, justificó su puesta en marcha ante la gran cantidad de casos judiciales pendientes. Tras la entrada en vigor de la Constitución de 1987, en 1988 los tribunales especiales fueron abolidos, pero muchos de sus integrantes fueron transferidos al sistema de justicia (Solis y Wilson, 1991).

Cabe también subrayar que, aunque en los primeros años se hizo un esfuerzo por incluir a miembros de otras formaciones políticas, y de hecho tres de los magistrados de la CSJ no pertenecían al FSLN, la injerencia directa del Ejecutivo en el trabajo del alto tribunal se puso también de manifiesto con el denominado caso de la finca la Verona.

La finca la Verona había sido expropiada por la autoridades de la reforma de la propiedad y sus tierras redistribuidas y, pese a que el Tribunal Superior Agrario había revocado la expropiación en 1986, la finca volvió nuevamente a ser intervenida por el Ejecutivo, dando pie a un recurso de amparo que resolvió la CSJ ordenando al gobierno que la propiedad fuera nuevamente devuelta a sus originales propietarios. Sin embargo, el Ministro de Asuntos Agrarios compareció ante la Corte y señaló que no acataría la sentencia. Como resultado, los tres magistrados considerados como no sandinistas renunciaron a su cargo y en una carta abierta denunciaron la injerencia y desobediencia del Ejecutivo. Como respuesta, el presidente del gobierno Daniel Ortega remitió una carta al resto de magistrados pidiéndoles que renunciaran para reducir el impacto del abandono de los otros tres, a lo cual accedieron, nombrándose una nueva Corte Suprema. Finalmente, en marzo de 1988, el nuevo Tribunal Supremo Agrario revocó la anterior decisión y la tierra fue una vez más expropiada (Solis y Wilson, 1991). La justificación del gobierno fue que, dada la entrada en vigor de la Constitución de 1987, la renuncia era conveniente para que así todos los miembros de la Corte fueran seleccionados bajo el nuevo sistema (Wise, 1994:519-579).

No fue hasta la aprobación de la Constitución de 1987 cuando se establece la unidad jurisdiccional del Organismo de Justicia (artículo 159) y se produce el reconocimiento de la doctrina de separación de poderes y la independencia judicial (artículo 165):

Artículo 159.- Los Tribunales de Justicia forman un sistema unitario, cuyo órgano superior es la Corte Suprema de Justicia. El ejercicio de la jurisdicción de los tribunales corresponde al Poder Judicial. Se establece la jurisdicción militar, cuyo ejercicio es regulado por la ley.

Artículo 165: Los Magistrados y Jueces, en su actividad judicial, son independientes y sólo deben obediencia a la Constitución y a la ley; se regirán, entre otros, por los principios de igualdad, publicidad y derecho a la defensa. La justicia en Nicaragua es gratuita.

A pesar de ello, la Constitución sandinista estableció un desproporcionado poder del Ejecutivo, incluso en términos latinoamericanos, frente al resto de agencias estatales. Así, la Carta Magna otorgaba al presidente del gobierno amplios poderes para la aprobación de medidas económicas y fiscales sin necesidad de buscar apoyos en la Asamblea. En el ámbito judicial, el Ejecutivo se reservaba el monopolio en la presentación de ternas de candidatos a la CSJ ante la Asamblea Nacional y el nombramiento anual del presidente de la Corte. La duración del mandato de los magistrados de la Corte era de tan solo seis años, coincidiendo con la duración de la legislatura, de cuatro años en el caso de los de apelaciones y de tan solo dos años para los jueces de distrito y locales. Para ser juez no era requisito necesario ser abogado. Nicaragua era el único país centroamericano en el que el Poder Judicial no contaba con un presupuesto mínimo establecido por ley, lo que suponía que la Corte debía negociar anualmente sus fondos con el Ejecutivo. La Constitución tampoco establecía provisión alguna que evitara la reducción de los salarios judiciales

La CSJ, integrada por un mínimo de siete magistrados, es reconocida como el órgano superior en la cúspide del ordenamiento, acaparando las funciones tanto jurisdiccionales como administrativas, lo cual le permitía mantener un férreo control del resto de tribunales.

Al margen de la creación de los tribunales especiales y el caso de la finca la Verona, existe una información muy limitada sobre la capacidad real y los deseos de los jueces de actuar contra el Ejecutivo. Considerando el escaso número de peticiones de inconstitucionalidad y de recursos de amparo, que aunque más numerosos casi nunca resultaban en acción alguna contra el Ejecutivo, algunos autores se muestran bastante pesimistas sobre el alcance de la imparcialidad judicial durante el periodo sandinista. Otros autores destacan que, aunque el espacio para la imparcialidad judicial frente al Ejecutivo era reducido, se trataba de algo excepcional en un país cuya cultura legal había experimentado una reciente revolución, y destacan que las garantías incluidas en Constitución de 1987 generaron al menos las bases para el fortalecimiento futuro del organismo de justicia (Wise, 1994: 520-550).

En una situación de quiebra económica del país, los Acuerdos de Esquipulas IV de febrero de 1989 pusieron fin al conflicto armado entre el sandinismo y “la Contra” y dieron paso a la convocatoria de elecciones bajo observación internacional. Los partidos que habían boicoteado los comicios de 1984 esta vez sí que acudieron a la cita electoral. “La Contra”, por su parte, accedió a desmovilizarse (Williams, 1994: 178 – 180).

La situación económica de bancarrota de Nicaragua y el conflicto armado, son sin duda los factores más significativos para explicar la victoria de Violeta Chamorro, candidata a la presidencia por la coalición anti-sandinista Unión Nacional Opositora (UNO), frente al candidato del FSLN, Daniel Ortega. Chamorro, al ser vista de manera favorable por los Estados Unidos, ofrecía mayores garantías para la recuperación económica y para el cese del conflicto armado. El apoyo financiero de Washington a la UNO debe relativizarse ya que no fue tan intenso como para condicionar de manera significativa la valoración ciudadana del Gobierno, y los medios y propaganda del FSLN fueron mucho más contundentes. A estos elementos hay que añadir el descontento popular con la políticas económicas de corte

neoliberal aplicadas por el Gobierno sandinista desde 1988 y que tuvieron un fuerte impacto en los sectores más desfavorecidos, y la discrepancia entre el reparto de propiedades entre mandatarios sandinistas en los que se denominó “la piñata” y el discurso igualitario de sus dirigentes (González, 1991: 458-460).

3.1.3. Política y justicia durante el Gobierno de Violeta Chamorro (1990 - 1996)

Cuando en 1990 Violeta Chamorro accedió a la presidencia de Nicaragua el sistema de Administración de Justicia de Nicaragua contaba con débiles mecanismos de protección de la imparcialidad judicial, deficientes infraestructuras, escasos recursos económicos, un bajo grado de formación de sus profesionales y códigos inadecuados y anticuados.

En 1990 el presupuesto del Poder Judicial no representaba más que el 0,45 por ciento del presupuesto nacional y el 60 por ciento se empleaba en el pago de salarios. El sueldo de los miembros de la judicatura era de tan solo 863 dólares en el caso de los magistrados de la Corte Suprema, de 654 dólares para los de apelaciones, y de 435 y 339 dólares en el caso de los de distrito y jueces locales respectivamente (Solis y Wilson, 1991). En 1990, solo el 10 por ciento de los jueces locales y el 70 por ciento de los de distrito tenían títulos en Derecho y era necesaria la construcción o renovación de los juzgados en la mayoría de los municipios. El país no contaba con una Escuela Judicial ni con la capacidad técnica y los recursos necesarios para afrontar la urgente necesidad de profesionalización de los miembros de la judicatura y de evaluación de su trabajo, y las acciones de capacitación eran esporádicas. La Ley Orgánica del Poder Judicial databa de 1884 y el país carecía de una Ley de Carrera Judicial que regulara el acceso y promoción dentro de la judicatura. Los juzgados locales funcionaban en

pequeñas estancias en los ayuntamientos, y los jueces, muy mal pagados, acababan habitando viviendas que les facilitaban generalmente las personas más influyentes de los pueblos⁴⁴.

En este contexto, y tras el diagnóstico de la situación de la administración de justicia de una Comisión Técnica financiada por el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para el Tratamiento del Delito y la Prevención del Delincuente (ILANUD), en 1991 el Organismo de Justicia se embarcó, con el apoyo de diversos organismos y agencias de la cooperación internacional, en una serie de reformas encaminadas a mejorar las infraestructuras, las leyes y códigos, y el profesionalismo y condiciones laborales de los miembros de la judicatura dentro de las estrategias para el quinquenio 1992 – 1996 (Espinoza y Habed, 2000:86).

Este proceso permitió generar unas condiciones de trabajo más dignas y decorosas para los administradores de justicia, que se plasmó en la creación de la Escuela Judicial, en las primeras acciones de capacitación judicial y en la construcción de infraestructuras dignas para albergar los juzgados.

Pese a estos avances, la alta conflictividad en la arena política, motivada por el enfrentamiento entre el sandinismo y sus oponentes, y las luchas de poder personales, no permitieron hasta la recta final del gobierno de Chamorro cambios sustanciales en la estructura administrativa y organizativa del Poder Judicial y en su relación con el resto de poderes del Estado. Un claro ejemplo al respecto es que, pese a ser uno de los objetivos de las estrategias de la CSJ para el quinquenio 1992-1996 (Espinoza y Habed, 2000:86), no se logró ningún avance en la creación de un sistema de carrera judicial.

⁴⁴ Entrevista Alvaro Herdocia, Oficial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Managua, noviembre de 2002.

No hay que olvidar que los Acuerdos de Paz, más allá de la aceptación de la práctica electoral, dejaron sin resolver cuestiones claves como el problema de la propiedad o el papel del Estado en la economía o la articulación del ejercicio del poder. Durante el periodo de transición comprendido entre la derrota electoral del FSLN y la toma de posesión de Violeta Chamorro, se produjeron dos hechos que contribuyeron a generar una mayor desconfianza entre las elites hacia las posibles acciones del Poder Judicial.

Por un lado, se llevó a cabo una reforma de la Ley Orgánica de Tribunales para otorgar a la CSJ, dominada por simpatizantes del sandinismo, la única autoridad competente para incrementar el número de magistrados de la Corte Suprema por encima del mínimo de siete contemplados en la Constitución. En caso de que la CSJ decidiera dicha medida, tendría que solicitar al presidente del Ejecutivo la nominación de tres candidatos por cada nuevo puesto, correspondiéndole a la Asamblea Nacional la designación final (Wise, 1994:520-579).

Por otro lado, el problema de la propiedad pasó a estar en el centro de las disputas políticas con la legalización antes del traspaso de poder de los títulos de propiedad de los bienes y tierras expropiadas durante el gobierno sandinista y que dio lugar a numerosas demandas ante los tribunales. La justificación que dieron los sandinistas a lo que se denominó como “la piñata” fue que se trataba de una obra de “justicia social”, para favorecer con viviendas, terrenos urbanos, propiedades agrarias y otros bienes a miles de familias humildes de Nicaragua que habían apoyado la Revolución; pero también para “compensar” a los combatientes sandinistas que arriesgaron la vida en la clandestinidad y la lucha armada contra el somocismo. Sin embargo, la legalización de propiedad fue altamente cuestionada por el descomunal enriquecimiento de un reducido número de simpatizantes sandinistas que pasaron a ser dueños de toda clase de empresas industriales, agrarias y de servicios, y que

conformaron una nueva oligarquía cuya riqueza como grupo económico se estima que es la segunda o tercera del país⁴⁵.

En el nuevo contexto político post-sandinista, la Constitución de 1987 ya no era válida. Por un lado, su hiper-presidencialismo chocaba con la nueva distribución de poder institucional. Además, la Constitución no era un texto fruto del consenso, ya que los sectores de la derecha política del país no habían participado en su elaboración, e igualmente contemplaba aspectos de naturaleza liberal y socialista difícilmente conciliables en la práctica (Walker, 1997: 46-47).

Estos aspectos generaron constantes disputas, no sólo entre sandinistas y antisandinistas, sino también dentro de cada bloque político presente en la Asamblea, y otorgaron al Poder Judicial un protagonismo sin precedentes en la historia del país. En el caso del sandinismo, un sector de su grupo parlamentario encabezado por el ex Vicepresidente Sergio Ramírez se fue de manera progresiva distanciando de la posición de Daniel Ortega.

El FSLN, pese a estar en la oposición, ofreció una fuerte resistencia a ceder las cuotas de poder que conservaba en la judicatura y en el resto de instituciones del Estado, ya que constituían su única posibilidad, junto al apoyo de la “calle”, para mantener en la medida de lo posible los legados de la Revolución.

Los Acuerdos de Paz, pese a que no incluyeron un debate sobre el papel que debía cumplir el Poder Judicial en la nueva era post-conflicto, sí contemplaron una amnistía general, un reconocimiento de la separación de poderes y la continuación de los funcionarios judiciales en sus cargos, lo cual permitió al FSLN mantener una importante presencia en los juzgados y en la Corte Suprema. Además, quienes no eran abogados se les permitió que

⁴⁵ “La piñata, quince años después”. *La Prensa*. 7 de abril de 2005.

tomasen cursos acelerados de Derecho los fines de semana para así poder continuar en la judicatura.

En este contexto, la nueva correlación de fuerzas en la arena política no guardaba relación con la distribución de poder ni en la judicatura ni en la CSJ. Chamorro heredó una Corte integrada en su mayoría por simpatizantes del sandinismo nombrados por el gobierno saliente, y pronto se evidenció que los magistrados supondrían un obstáculo para la promoción de su política económica.

El propio sector duro de UNO y los Estados Unidos demandaban medidas más drásticas para eliminar el legado sandinista en el organismo judicial y promover la devolución de las propiedades incautadas. El episodio más claro fue el intento de Chamorro de alterar el número de magistrados de la CSJ. La Constitución sandinista de 1987 establecía un número mínimo de siete, pero no el máximo, lo que dio lugar al comienzo de su gobierno de una fuerte disputa cuando los sectores más conservadores de UNO en la Asamblea presionaron a Chamorro para que aumentara el número de magistrados y reducir así la mayoría sandinista en la Corte. Ante una eventual alteración del número de magistrados, la propia CSJ decidió aumentar su número de forma unilateral. La disputa terminó con un acuerdo informal entre el FSLN y Chamorro por el que se incrementaba en dos el número de magistrados de la Corte y que conllevó de forma paralela la renuncia de dos magistrados sandinistas, entre ellos el Presidente del Alto Tribunal. Esta situación permitió a la UNO nominar a un total de cuatro nuevos magistrados, quedando una CSJ mucho más equilibrada que la anterior (Walker, 1997: 47).

Chamorro se encontró con el problema adicional de no contar con un partido cohesionado ni con vínculos con grupos organizados de la sociedad civil, por lo que de manera creciente tuvo que acercarse al FSLN como intermediario para facilitar la implementación de su programa económico (Willians, 1994:182).

Además, la mandataria necesitaba alcanzar el consenso nacional necesario para reformar la Constitución y solucionar el conflicto de la propiedad. El FSLN contaba con el 42 por ciento de los escaños en la Asamblea, por lo que cualquier reforma de la Carta Magna requería su apoyo (Dye, 2000:3). En esta coyuntura, Chamorro tuvo que buscar equilibrios para, sin renunciar a incrementar de forma progresiva el número de simpatizantes en la CSJ, poder contrarrestar los deseos del ala dura de su propia coalición. Las decisiones judiciales sobre aspectos como el problema de la propiedad o las privatizaciones estuvieron en gran medida condicionadas por los acuerdos que previamente se alcanzaban en la arena política.

En la segunda parte del Gobierno de Chamorro, y fruto de importantes escisiones en cada uno de los dos principales bloques políticos en la Asamblea, el inicial clima de crispación dio paso a una etapa de concesiones en la que sectores reformistas de ambos bandos negociaron importantes modificaciones a la Constitución Sandinista de 1987 (Dye, 2000:3). La aprobación de la reforma dio paso a un proceso de reformas que afectaron de forma muy significativa al Poder Judicial.

3.2. El periodo reformista: la reforma constitucional de 1995 y la Ley Orgánica del Poder Judicial

La reforma constitucional de 1995 abrió un importante escenario para el fortalecimiento del Estado de Derecho en Nicaragua al crear las bases legales para el establecimiento de un verdadero sistema de pesos y contrapesos entre poderes.

Con la reforma se incrementaron las competencias de la Asamblea Nacional en asuntos económicos y tributarios, así como la capacidad de auditora de la Contraloría General de la República, que pasó a ser reconocida como el órgano superior en la supervisión del funcionamiento de la administración pública y la gestión de sus recursos, y se le otorgó la capacidad para auditar todas las cuentas del Estado, incluyendo las agencias autónomas y los bancos estatales. Junto a las nuevas atribuciones, el nombramiento del demócrata cristiano

Agustín Jarquín como Contralor marcó un claro punto de inflexión en el papel de la institución, ya que hasta entonces había desempeñado un rol muy modesto que no había pasado de esporádicas auditorías internas (Dye, 2000:19).

En lo que se refiere al Organismo de Justicia, la reforma incorporó en gran medida las recomendaciones de la propia CSJ estipuladas en la Declaración de la Primera Conferencia Internacional de 1991 y se lograron una serie de avances de gran relevancia en las garantías de protección de la imparcialidad judicial, y se redujeron de manera considerable las potestades del Ejecutivo frente al organismo de justicia (ver cuadro 5).

Pese a estos avances, es importante resaltar que el camino hacia la aprobación de la reforma constitucional de 1995 fue sumamente conflictivo, y tanto la cúpula del FSLN como el Ejecutivo fueron marginados en la recta final del mismo por partidos minoritarios, encabezados por el Partido Demócrata Cristiano, Camino Cristiano Nicaragüense, el Partido Conservador e Izquierda Sandinista, escindidos de la UNO y del FSLN y que pasaron a controlar la Asamblea. El texto de la reforma no fue inicialmente aceptado ni por el Ejecutivo ni por la cúpula del FSLN y el compromiso final, de 30 de junio de 1995, fue sólo posible gracias a la mediación de la comunidad internacional, con la renegociación de la deuda como telón de fondo (Dye, 2000:3). Según diferentes observadores, el consenso final obedeció a la exigencia de un grupo de donantes bilaterales que situaron la solución de la crisis constitucional como requisito para la renegociación de la deuda externa del país (Walker, 1997: 53).

Además, como se expondrá en el capítulo 5, la reforma constitucional de 1995 no fue interiorizada ni por las elites ni por la ciudadanía y no constituyó un sólido pacto fundacional. En los procesos de selección de los integrantes de diferentes instituciones del Estado, que se desarrollaron entre 1995 y 1996, prevalecieron los intereses políticos de los partidos minoritarios, que seleccionaron seguidores leales en la CSJ y en la Contraloría, dejando

escasa participación al FSLN y al Partido Liberal Constitucionalista (PLC), cuyo líder ganaría las elecciones presidenciales de 1997 (Dye, 2000:3).

Cuadro 5: Principales aspectos de la reforma constitucional de 1995 relacionados con los mecanismos de protección de la imparcialidad judicial.

- **Sistema de reclutamiento y promoción:** el Ejecutivo deja de tener el monopolio en la presentación de ternas a la Asamblea para la elección de magistrados de la CSJ, que pasa a compartir con el Legislativo, correspondiendo a esta última institución la selección final. En caso de que el Ejecutivo no presentara listas, la Asamblea podría hacerlo de forma unilateral. Se contempla que el proceso se hará en consultas con la sociedad civil. El Ejecutivo perdió la potestad de seleccionar al Presidente de la Corte, aspecto que pasó a recaer en el Pleno de la propia CSJ. La reforma contempló, por primera vez, la necesidad de establecer un sistema de carrera judicial para el nombramiento de los tribunales inferiores de justicia (artículo 159) y que ésta fuera regulada por ley.
- **Aumento en el número de votos necesarios para la elección de los magistrados,** pasando de mayoría simple al requisito del 60 por ciento de los votos con el objetivo que se lograra un mayor consenso en las candidaturas.
- **Número de magistrados de la CSJ:** se establece un número de 12 magistrados y su alteración quedó limitada a la reforma de la Constitución.
- **Duración del mandato:** se incrementa la duración del mandato de los magistrados de apelaciones y de la CSJ, de seis a siete años, y el del resto de jueces pasó a ser indefinido.
- **La CSJ asume la potestad para resolver disputas jurisdiccionales o constitucionales entre los cuatro poderes del Estado y entre el gobierno central y los municipios o las regiones autónomas de la Costa Atlántica.**
- **Mayores requisitos para ser magistrado de la CSJ,** siendo ahora necesario el haber ejercido como abogado, juez o magistrado durante al menos diez años (cinco para los que fueran Magistrados de Tribunales de Apelaciones), contar entre 35 y 75 años, y no ser militar en servicio activo.
- **Autonomía presupuestaria:** por primera vez, se contempla por ley que el presupuesto asignado al Poder Judicial no puede ser menor al 4 por ciento del Presupuesto General de la República.

Fuente: elaboración propia.

El segundo gran impulso reformista surgió a raíz de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), aprobada en 1997, que entró en vigor en 1998 y que derogó la antigua Ley Orgánica de Tribunales que databa de 1884. La LOPJ y su reglamento establecieron una definición

clara de las estructuras, tanto jurisdiccionales como administrativas, del Poder Judicial y su funcionamiento.

La LOPJ reconoce en su artículo 6 la autonomía e independencia externa del Poder Judicial y en el 8 la interna:

Arto.6 El Poder Judicial es independiente y se coordina armónicamente con los otros Poderes del Estado. Se subordina únicamente a los intereses supremos de la nación de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

Arto.8 Los Magistrados y Jueces, en su actividad jurisdiccional, son independientes en todas sus actuaciones y solo deben obediencia a la Constitución Política y la Ley. No pueden los magistrados, jueces o tribunales, actuando individual o colectivamente dictar instrucciones o formular recomendaciones dirigidas a sus inferiores acerca de la aplicación o interpretación del orden jurídico en asuntos sometido a sus conocimientos. Para los efectos de asegurar una Administración de Justicia pronta y cumplida, el Superior Jerárquico podrá girar instrucciones generales de carácter procedimental.

Para la toma de decisiones de la CSJ se establece un *quórum* de tres cuartos en las votaciones de la Corte Plena, la cual integra a todos los magistrados y se reserva el nombramiento del Presidente de la CSJ, de los Tribunales de Apelaciones y jueces de Distrito y locales, además de ser la encargada de conocer y resolver los recursos de inconstitucionalidad de la ley y los conflictos de competencias y constitucionalidad entre los Poderes del Estado. La CSJ continuó desempeñando las funciones administrativas que fueron reforzadas con la creación de comisiones permanentes: 1) Comisión de Administración, encargada de planificar y ejecutar la política administrativa del Poder Judicial, formular el anteproyecto de Presupuesto, someterlo al conocimiento de la Corte y supervisar y controlar su ejecución; 2) Comisión de la Carrera Judicial, cuya función es elevar a conocimiento de la Corte Plena las ternas de candidatos para llenar las plazas vacantes de jueces y magistrados de los tribunales inferiores; 3) Comisión del Régimen disciplinario, encargada de conocer en

primera instancia de las infracciones al régimen disciplinario cometidas por los funcionarios incluidos en el Régimen de Carrera Judicial.

La LOPJ incorporó además figuras jurídicas e instituciones novedosas como la Oficina de Defensoría Pública, estableció un organismo de Mediación como mecanismo para la solución de conflictos, y estipuló los principios jurídicos para la formulación y promoción de la ley de carrera judicial, aspecto que sería el gran caballo de batalla política durante el gobierno de Enrique Bolaños (2001-2006).

Las áreas prioritarias y la estrategia del proceso de reforma judicial en Nicaragua se concretaron en el denominado “Plan Maestro de Fortalecimiento y Desarrollo Institucional del Poder Judicial de Nicaragua 1997-2001”, que tenía por objeto crear de forma integral y coordinada las nuevas estructuras organizativas emanadas del Proyecto de LOPJ y, al mismo tiempo, afrontar una serie de “deficiencias, incoherencias y debilidades detectadas en evaluaciones realizadas por la cooperación internacional al desarrollo” (Ramos, 2002:7).

Las grandes áreas del Plan, fueron: 1) sistema de organización de las instituciones judiciales, 2) reforzamiento y reordenamiento de los Despacho Judiciales; 3) modernización de códigos y ley; 4) capacitación sistemática de funcionarios judiciales fortaleciendo la escuela judicial; 5) montaje y desarrollo del sistema único de información y estadísticas judiciales; y 6) remodelación y ampliación de la infraestructura del Poder Judicial (Espinoza y Habed, 2000: 87-88).

El Plan Maestro supuso una entrada decidida de las agencias de cooperación internacional en el proceso de reforma judicial. Las principales fuentes de ayuda provinieron del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia de Desarrollo Estadounidense (USAID), la Agencia Sueca de Desarrollo (ASDI), la Unión Europea (EuropeAid), la Agencia Española de Cooperación

Internacional para el Desarrollo (AECID) y la cooperación de Holanda. La participación de la cooperación fue tan intensa que varias agencias como la USAID o la AECID llegaron a contar con un barracón asignado dentro del complejo de la CSJ.

Nicaragua se encontraba en los prolegómenos de un proceso de reestructuración de las áreas sustantivas y de apoyo territorial, así como de los órganos auxiliares de justicia y otras dependencias del Poder Judicial. El organismo judicial había logrado una considerable dignificación de recursos humanos y materiales, contaba con una mayor autonomía económica, la posibilidad de desarrollar un sistema de acceso a la judicatura meritocrático y con un marco constitucional que ofrecía por primera vez un verdadero sistema de pesos y contrapesos. Además, al final del gobierno Chamorro, la aprobación de la Ley 209 de estabilización de la propiedad creó un marco para tratar las disputas sobre el tema de la propiedad.

3.3. Política y justicia durante el gobierno de Arnoldo Alemán (1997-2001)

“Mis hermanos y yo, mis hijos y sus respectivas familias, como todos los nicaragüenses, tenemos derecho a adquirir con legitimidad y recursos propios, los bienes que podamos adquirir. (...) Invito a la ciudadanía y a los gestores de opinión a buscar el equilibrio entre las libertades públicas, el respeto a la autoridad constituida y la consideración que se merece la vida privada de una familia honrada, Arnoldo Alemán, Presidente del Gobierno de Nicaragua⁴⁶.”

En los comicios electorales de 1996, el candidato del FSLN Daniel Ortega fue derrotado por la coalición anti-sandinista Alianza Liberal (AL), encabezada por el líder del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), Arnoldo Alemán. Éste había obtenido gran popularidad como alcalde de Managua por su talante populista y por la realización de importantes infraestructuras con el apoyo de la cooperación estadounidense. Al contrario que

⁴⁶ “Alemán: ¡me calumnian!”, *El Nuevo Diario*, martes 9 de febrero de 1999.

la frágil coalición UNO, contaba con una sólida base social y con un partido mucho más unificado, con intereses comunes y un claro peso dominante dentro de la coalición.

Sin embargo, lejos de generar un marco de convivencia política, su mandato estuvo marcado por su concepción delegativa del gobierno. Alemán inició su presidencia bajo la premisa de que el haber ganado las elecciones le autorizaba a gobernar como él creyera conveniente, sólo restringido por las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato.

La corrupción a gran escala, el clientelismo y el patronazgo fueron tres constantes de su mandato. Alemán otorgó empleo a sus seguidores dentro del partido, situó a amigos o familiares de plena confianza en puestos claves de la administración y realizó importantes purgas en muchas de las instituciones y agencias del Estado. Las distintas acusaciones de corrupción contra Alemán y sus partidarios, que fueron destapadas de manera progresiva, incluyeron complejas acciones de malversación de fondos con el subsiguiente lavado de fondos, intentos de control de privatizaciones para ganancia personal, y el desvío directo de recursos estatales para el uso privado o para uso de su partido. Su mandato se caracterizó además por un fuerte ataque a la sociedad civil, en especial a las organizaciones no gubernamentales, cuyos activistas, en especial los extranjeros, se convirtieron en blanco de su gobierno (Close, 2004: 175 - 176).

En este contexto, el presidente del Ejecutivo vio en las instituciones de *accountability* horizontal, con una integración heredada de la anterior legislatura, un obstáculo para sus intereses, e hizo todo lo posible para dificultar su funcionamiento y para alcanzar cuotas de poder dentro de éstas.

Al término del gobierno de Alemán, en 2001, el “Índice de Percepción de la Corrupción” de Transparencia Internacional situó a Nicaragua entre los 15 países más corruptos del mundo y como el tercero más corrupto de América Latina.

Aunque durante la primera parte de su mandato se sucedieron los choques con el FSLN y con su líder Daniel Ortega, los incentivos de los hasta entonces considerados como fervientes enemigos fueron de manera progresiva confluyendo hasta desembocar en un insólito pacto que desencadenó una nueva reforma constitucional.

Aunque, inicialmente, Alemán intentó imponer su manera de gobernar, pronto se convenció que la convivencia con el FLSN ofrecía más ventajas que la confrontación. El primer acuerdo entre ambos líderes fue alcanzado en torno a la cuestión de la propiedad. Durante su campaña Alemán manifestó que el acuerdo alcanzado en 1995 era inaceptable. Muchos de las personas a las que les fueron confiscadas sus propiedades habían sido actores claves durante la campaña, y exigían su recompensa. Las conversaciones para llegar a un acuerdo empezaron en febrero sin éxito y dieron paso a violentos altercados. Esta situación empeoró con los avisos de desalojo emitidos por tribunales inferiores de justicia, incluso en el caso de propiedades que habían sido legalmente transferidas de acuerdo a las normas adoptadas durante el gobierno de Chamorro. Estos actos llevaron a Ortega a verter la amenaza de que si los diputados no votaban en contra de los desalojos, la continuación del diálogo no estaría garantizada y daría lugar a una declaración de guerra total (Close, 1999: 216).

Pese a que tras las elecciones de 1997 Alemán había definido a Ortega como “un tirano comunista culpable de genocidio” y Ortega, por su parte, había declarado que Alianza Liberal había robado las elecciones al FSLN y que Alemán era peor que Somoza, este ensañamiento dio paso a un cambio sustancial, tanto retórico como real. En junio de 1999, mientras se acordaban los últimos flecos de un pacto entre ambos mandatarios para la reestructuración del sistema político nicaragüense, Alemán piropeaba a Ortega y le definía

como una “persona sensible, gran líder y un gran candidato presidencial”, y éste por su parte destacaba de Alemán su carácter de “gran demócrata” y declaraba que la corrupción de su gobierno no era un gran problema (Bendaña, 1999:20).

3.3.1. El Pacto Político: la reforma constitucional de 2000

Son varios los factores que explican un acuerdo que tendría un enorme impacto negativo en la gobernabilidad democrática de Nicaragua. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la distribución de poder en la Contraloría, el Poder Judicial y el Consejo Supremo Electoral no se correspondía con la nueva distribución de poder en la arena política. Este aspecto generaba una gran incertidumbre para ambos partidos por la posible acción independiente de estas instituciones y por la utilización de las mismas que podían llegar a hacer sus adversarios políticos.

No hay que olvidar que, tras la reforma constitucional de 1995 y los nuevos nombramientos de 1996, surgió una Corte relativamente plural en su composición, integrada por demócrata-cristianos, militantes del Movimiento de Renovación Sandinista (MRS), liberales y un simpatizante sandinista. Los cinco nuevos miembros fueron además elegidos por un período de siete años, lo que suponía que durante el mandato de Alemán, el PLC y el FSLN no tendrían capacidad para seleccionar nuevos magistrados.

La mayor pluralidad en la Corte Suprema dio lugar a un período esperanzador para el fortalecimiento del Poder Judicial. Bajo el mandato de los magistrados Guillermo Vargas Sandino y Alba Luz Ramos, se realizaron esfuerzos por combatir la corrupción dentro de la judicatura, y fueron expulsados de la judicatura más de 200 jueces y secretarías de juzgados que de manera flagrante habían abusado de sus cargos (Dye, 2000:23). Por su parte, la Contraloría, encabezada por el demócrata-cristiano Agustín Jarquín, pronto comenzó a mostrar una actividad sin precedentes en la historia de Nicaragua.

La primera actuación judicial que sacudió el gobierno de Alemán, y que tuvo una amplia cobertura en los medios, se produjo en la primavera de 1998 con el denominado caso del “NarcoJet”. Según la investigación judicial inicial, se encontraron restos de cocaína en un avión robado en Florida y que presuntamente había sido utilizado para el tráfico de drogas y por Alemán en algunos desplazamientos. Ante las acusaciones, el mandatario nicaragüense declaró ser una de las partes ofendidas y señaló que él sólo había viajado en el jet en dos ocasiones, para atender a la investidura del Presidente de Honduras y en una cumbre presidencial en El Salvador.

Fruto de las investigaciones iniciales, en mayo, la juez Primero de Distrito del Crimen, Martha Quezada, decretó auto de segura y formal prisión contra los siete primeros indiciados, los cuáles fueron encontrados culpables de cuatro delitos: tráfico de drogas, piratería aérea, falsificación de documentos y asociación para delinquir⁴⁷.

El 6 de marzo de 1999, el Tribunal de Apelaciones de Managua, integrado por dos magistrados considerados como simpatizantes sandinistas, Armengol Cuadra y Silvia Rosales, y uno liberal, Martha Lacayo, revocó la sentencia de Martha Quezada argumentando que no había quedado demostrado el delito de narcotráfico, porque no especificó la cantidad de droga encontrada, el peso y la calidad, elementos fundamentales para comprobar el cuerpo del delito. No obstante, Quezada mantuvo que, de acuerdo a la Ley 164, los jueces pueden aceptar las pruebas establecidas, en especial aquellas que, cumpliendo con los criterios científicos, puedan ser valoradas como tales. Según la sentencia, pese a que la prueba del escáner de iones, IONSCAN 400, para identificar la presencia de partículas de cocaína realizada por un técnico salvadoreño fue admitida como válida, los magistrados del Tribunal de Apelaciones consideraron que, según un Convenio de Asistencia Legal mutua en asuntos penales entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, quien debía haber

⁴⁷ “Noticias del mes”, *Revista Envío Digital* n° 195, junio de 1998.

solicitado dicha prueba era la Procuraduría de Justicia y no la Policía Nacional, por lo que la misma no podía ser válida y además era legalmente inexistente. Asimismo, como el mencionado acuerdo no había sido publicado en el Diario Oficial (La Gaceta), entonces no quedaba más que otorgar el sobreseimiento definitivo a los acusados del presunto delito⁴⁸.

El perito salvadoreño que había realizado las pruebas y había detectado la presencia de abundantes partículas de cocaína en el avión mediante la utilización del escáner de Iones, y que era un destacado agente de la Dirección Antidrogas, fue asesinado unos días más tarde en San Salvador. Sin embargo, ni la policía salvadoreña ni la nicaragüense demostraron la relación entre el asesinato del policía y el caso del “Narco jet”⁴⁹.

Aunque, finalmente, no fue implicado en el proceso, Alemán tuvo que declarar ante la juez que llevaba el caso a puerta cerrada y por espacio de tres horas y media, lo que significó que, por primera vez en la historia de Nicaragua, un Presidente del Gobierno comparecía ante el Poder Judicial.

Pero lo que verdaderamente conmocionó al país fueron las investigaciones de la Contraloría encaminadas a demostrar el enriquecimiento ilícito de Alemán y sus allegados, así como la presuntas importantes irregularidades cometidas en los procesos de privatización de empresas estatales. El 25 de febrero de 1999, el Contralor de la República Agustín Jarquín presentó ante los medios de comunicación un informe que detallaba el enriquecimiento de Alemán. La Contraloría inició la investigación tras la presentación por parte de un diputado del FSLN de una acusación formal por irregularidades en la adquisición de propiedades por parte del presidente de la República ((Hoyt, 2004: 22). Según los datos facilitados por la Contraloría, Alemán declaró el 26 de abril de 1990, cuando asumió su cargo de concejal de la formación UNO, la cantidad de 26.118,54 dólares. En 1995, cuando accedió al cargo de

⁴⁸ “Ni delitos ni culpables”, *El Nuevo Diario*, 27 de marzo de 1999.

⁴⁹ “Noticias del mes”, *Revista Envío Digital* n° 195, junio de 1998.

alcalde de Managua, declaró un monto equivalente a 309.992,21 dólares y en 1997, cuando asumió la Presidencia de la República, su patrimonio era ya de 993.015 dólares. Asimismo, la Contraloría puso también al descubierto que el mandatario había adquirido, ya como Presidente, propiedades, que no había sido declaradas de forma apropiada⁵⁰.

Las actuaciones judiciales pronto afectaron igualmente al FSLN. En marzo de 1998, Zoilamérica Narvaez acusó ante los medios de comunicación a su padrastro y líder del FSLN Daniel Ortega de haber abusado de ella sexualmente desde los once años. La llegada de la denuncia a los tribunales y, posteriormente, a la Asamblea Nacional para un posible desafuero de Ortega representó un duro contratiempo para el FSLN y un fuerte desgaste para su líder. Si bien la mayoría del partido no dio crédito a las acusaciones, si los diputados liberales lograban la pérdida de la inmunidad parlamentaria del dirigente del FSLN, ello hubiera podido abrir la puerta a numerosas acusaciones de sus enemigos políticos, las cuales podrían haber ido desde la devolución de propiedades incautadas durante la revolución sandinista, hasta posibles investigaciones de simpatizantes del sandinismo presentes en los consejos de administración de empresas públicas (Close, 2004:178). Cabe recordar que para retirar la inmunidad a un mandatario político en Nicaragua bastaba con la mayoría simple en la Asamblea.

A estos incentivos institucionales y personales se sumaron importantes estímulos de tipo electoral. Pese a que el promedio del crecimiento de la economía fue del 5 por ciento, y se produjo un aumento de la inversión extranjera y un descenso en el desempleo, la percepción de los nicaragüenses sobre el desempeño del gobierno de Alemán empeoró. Según las encuestas, el apoyo de la población al PLC era de tan solo el 20 por ciento, frente al 51 por ciento obtenido en las elecciones nacionales de 1996 (Dye, 2000:15). El FSLN, por su parte, no solo había perdido fuerza electoral, sino que Ortega estaba perdiendo el control dentro de su partido debido al incremento de las divisiones internas. Además, las encuestas habían

⁵⁰ “Presidente acorralado”, *El Nuevo Diario*, viernes 26 de febrero de 1999.

mostrado de manera regular una percepción muy negativa de la ciudadanía hacia su persona y su liderazgo. Por ejemplo, en una encuesta de opinión de CID-Gallup, el respaldo de los ciudadanos hacia el FSLN era de tan solo un 20 por ciento (Walker, 2000: 84).

Ante la posibilidad de que otras fuerzas políticas o candidatos pudieran desafiarles, o que los tribunales de justicia y la Contraloría pudieran amenazar sus intereses personales y políticos, ambos mandatarios acordaron reformar la Constitución. En el centro de la reforma estaría la modificación de la ley electoral para restringir la participación de otras fuerzas o adversarios en la arena política y dentro de su propio partido, y alterar la distribución de poder en las agencias de *accountability* horizontal.

Junto a estos aspectos, el Huracán Mitch y la presión internacional ayudaron a consumar el pacto entre el PLC y el FSLN. La desastrosa situación de la economía y las crecientes protestas sociales promovidas por el FSLN llevaron a la comunidad internacional a presionar para que gobierno y oposición llegasen a un entendimiento que trajera estabilidad y tolerancia a la vida política y a la situación económica y empresarial del país. El desastre del Mitch ofreció una excelente plataforma a los Estados Unidos y las entidades financieras de crédito internacional para presionar en este sentido. El pacto fue además una manera de asegurar que los diputados del PLC y el FSLN en la Asamblea votarían a favor de las medidas de ajuste estructural y que emitirían la legislación necesaria para las privatizaciones que los donantes internacionales habían establecido virtualmente como precondition para el perdón de la deuda (Bendaña, 1999:20). Por tanto, los procesos de liberalización económica en Nicaragua ofrecieron también alicientes para llegar a un supuesto Acuerdo Nacional.

Todos estos incentivos de carácter personal, institucional y electoral quedaron plasmados en la reforma constitucional de 2000 (ver cuadro 6).

Aunque la reforma fue aprobada por una amplia mayoría en la Asamblea Nacional, sus contenidos y la forma en la que se gestó fueron claramente negativos para la gobernabilidad democrática de Nicaragua. La reforma fue presentada como “legítima” al contar el FSLN y el PLC con el 90 por ciento de respaldo del electorado en los últimos comicios, al tener las reformas un amplio respaldo de la Asamblea, y al existir una fuerte demanda por parte de la ciudadanía y la comunidad donante internacional de un acuerdo nacional.

Sin embargo, las negociaciones que condujeron a los acuerdos alcanzados entre Alemán y Ortega, no sólo marginaron al resto de fuerzas políticas en todo el proceso de negociación, sino que precisamente tuvieron como objetivo provocar su exclusión de la arena política. El debate parlamentario fue casi inexistente, lo que puso de manifiesto que el acuerdo se alcanzó en negociaciones secretas en foros informales. Además, los integrantes de las instituciones afectadas por el acuerdo no fueron consultados y, en el caso del Poder Judicial, ni la CSJ, ni los diagnósticos existentes, habían identificado la necesidad de aumentar el número de magistrados o de reducir el mandato de los mismos.

Cuadro 6: Componentes del Pacto Político de 2000.

Reforma constitucional	Incentivos
Alteración del número de magistrados de la CSJ de 12 a 16 sin ninguna justificación organizativa.	De los nuevos magistrados, dos de ellos serían elegidos por el FSLN y dos por el PLC, para aumentar así su control en la CSJ y por ende de los tribunales inferiores de justicia.
Reducción de la duración del mandato de los magistrados de la CSJ y de apelaciones de siete a cinco años.	Reforzar la lealtad de aquellas personas seleccionadas y generar una mayor inestabilidad en el cargo.
Colegiación de la Contraloría General de la República al transformarse su dirección unipersonal en un colegio de cinco contralores.	Anulación de la figura del Contralor y reparto de los nuevos integrantes entre PLC y FSLN. Desactivar la contraloría como agencia de <i>accountability</i> horizontal.
Aumento del número de magistrados del Consejo Supremo electoral de cinco a siete y reducción del mandato de sus integrantes.	Mayor control sobre las candidaturas de sus adversarios políticos. Cada partido nombró a uno de los dos nuevos integrantes.
Reparto de cargos en la Fiscalía. El nombramiento del Fiscal General pertenece al PLC y el de la Fiscal Adjunta es del FSLN.	Mayor control de la función acusadora y de representación de los intereses de la sociedad y de las víctimas del delito en el proceso penal.
Con las reformas se estipula que tanto el Presidente del Gobierno saliente como el vicepresidente no pueden presentarse a la	Protección frente a posibles acciones de la justicia al tener garantizada la inmunidad en la siguiente legislatura. Alemán y Ortega se aseguraron la

<p>reelección inmediata y el candidato que quedase en segundo lugar tendrían asegurado un puesto en la Asamblea en la siguiente legislatura. Además, se incrementa el porcentaje de votos de la Asamblea para despojar a un mandatario de su inmunidad, pasando del 50 por ciento de los votos de la Asamblea a dos tercios de los mismos.</p>	<p>inmunidad al obtener un puesto como diputados.</p>
<p>Para registrarse, un partido nuevo también debe presentar una lista de firmas de equivalente al 3 por ciento de los votantes en las últimas elecciones⁵¹. Si un partido no obtiene el 4 por ciento de los votos durante las elecciones, su registro se anula y tiene que volver a comenzar todo el proceso de nuevo. Además, si un grupo de partidos deseara conformar una coalición para fortalecer su posición, debe presentar un número de firmas equivalente al 3 por ciento de los votantes multiplicado por el número de partidos que conforman la alianza. Los partidos participantes obtendrán financiación estatal y en cantidad proporcional a los resultados obtenidos. Anteriormente, se les financiaba antes de las campañas (Dye, 2000:9)</p>	<p>Creación de un modelo restrictivo de la competencia política-partidista a favor de los partidos mayoritarios. Ataque al pluralismo político en el sentido de que la reducción del número de partidos con posibilidad de contar con representación en la Asamblea, y por ende los nombramientos de la Corte, quedarían reducidos a negociaciones entre el PLC y el FSLN.</p>
<p>En elecciones presidenciales se podrá declarar ganador en la primera ronda cualquier partido que haya obtenido el 40 por ciento de los votos y no el 45, como estaba anteriormente contemplado, siempre y cuando el ganador tenga cinco puntos de ventaja sobre el segundo partido más votado.</p>	<p>Se trató de una importante cesión de Alemán al FSLN ya que, dado el techo electoral del partido de Ortega, en caso de no ganar en primera vuelta, siempre sería derrotado en la segunda al unirse los partidos antisandinistas⁵².</p>

Fuente: elaboración propia.

3.3.2. Repercusiones del Pacto en las decisiones judiciales: casos paradigmáticos

La reforma constitucional tuvo un fuerte impacto inmediato tanto en la imparcialidad judicial como en la gobernabilidad democrática del país. Como se ha destacado, para incrementar de forma rápida su presencia en la CSJ, Alemán y Ortega optaron por alterar el número de magistrados sin ningún motivo organizativo. Tan solo 13 horas después de haber

⁵¹ Este umbral es uno de los más altos de América Latina, solo superado por el 4 por ciento de Perú (Dye, 2000: 9).

⁵² Así le había ocurrido a Ortega en 1990, cuando obtuvo el 41 por ciento de los votos en primera vuelta, y en 1996, cuando consiguió el 38 por ciento de los sufragios (Dye, 2000: 8). Aunque en 2001 no logró dicho porcentaje, sí lo obtuvo en 2006.

expirado el período de las reformas a la Constitución, liberales y sandinistas eligieron sin ningún obstáculo, y tras una breve discusión en la Asamblea, a los cuatro nuevos magistrados. El PLC aceptó la elección de Armengol Cuadra, quien había encabezado los Tribunales Especiales anti-somocistas durante el gobierno sandinista, y del que fuera diputado del FSLN Rafael Solís. Por su parte, el FSLN dio luz verde a las nominaciones de dos diputados liberales: Carlos Guerra y Guillermo Selva. Con el nombramiento en 2001 de Escobar Fornos, diputado del PLC y ex presidente de la Asamblea Nacional, considerado como ferviente seguidor de Alemán, se consolidó un nuevo reparto de poder en el organismo de justicia.

Los efectos del pacto también se hicieron sentir en los nombramientos internos de autoridades dentro de la CSJ. Cuando las negociaciones del acuerdo estaban ya consumadas, con la selección del nuevo Presidente y Vicepresidente de la Corte, al contrario de lo que aparentemente había pasado en las elecciones de los tres años anteriores. Según el testimonio de varios magistrados, desde 1995 los cargos de la corte, renovables cada año, que se habían elegido por consenso y no en función de intereses partidistas⁵³), comenzaron a producirse negociaciones políticas paralelas a las deliberaciones internas de la Corte.

El resultado final fue la elección del liberal Francisco Plata como Presidente y de la sandinista Yadira Centeno como Vicepresidente. Ambos pasaron a sustituir en la presidencia a los reformistas Vargas Sandino y Alba Luz Ramos, que en los años anteriores habían jugado un papel fundamental para impulsar los cambios acaecidos en el organismo de justicia (Dye, 2000:23).

El mayor control político de la Corte, cuyas comisiones internas, en ausencia de un sistema de carrera judicial, dominaban de manera directa la designación de jueces y

⁵³ “Frenado avance de Poder Judicial”, *El Nuevo Diario*, sábado 11 de Septiembre de 1999.

magistrados de apelaciones y los procesos disciplinarios, se tradujo en un mayor control político de los tribunales inferiores de justicia del país.

Con la colegiación de la Contraloría General de la República y la llegada de simpatizantes del PLC y el FSLN, el sistema de justicia perdió además gran parte de su capacidad para investigar los actos de corrupción del gobierno. Con ello se logró la anulación de la figura de Jarquín, quien, como se muestra en el siguiente apartado, sufrió la propia acción de la justicia como represalia por sus actuaciones contra Alemán.

A continuación se relatan una serie de casos paradigmáticos que ponen de manifiesto el impacto de la reforma constitucional y de una serie de arreglos informales en el grado de imparcialidad en las decisiones judiciales.

A. *Privatizaciones irregulares: el caso BANIC y el caso ENITEL*

El impacto de la nueva distribución de poder en la CSJ en las decisiones judiciales no tardó en materializarse en la fase final del mandato de Alemán. Gracias a la nueva situación, el gobierno pudo promover privatizaciones que habían sido denunciadas ante los tribunales de justicia por presuntas irregularidades en los procesos. Tal fue el caso de las privatizaciones del Banco Nicaragüense de Industria y Comercio (BANIC) y de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (ENITEL).

En el caso del BANIC, el Contralor General de la Republica, tras demostrar serias irregularidades en su proceso de capitalización y privatización, en las que estaban involucradas personas allegadas a Alemán, el 30 de agosto de 1999 declaró nula la privatización del 51 por ciento de las acciones de dicho banco. Según las investigaciones de la Contraloría, el BANIC otorgó de forma ilegal importantes créditos a personas allegadas a Alemán, así como a una corporación que había estado comprando terrenos a la familia del Presidente. Asimismo, los directores del BANIC aprobaron de forma ilegal alrededor de 1,5

millones de dólares en bonos y compensaciones para ellos mismos durante el proceso de capitalización. Los miembros del gobierno negaron las acusaciones y banqueros internacionales en control del BANIC anunciaron que llevarían al Contralor Jarquín a los tribunales (Hoyt, 2004:22 - 23).

El 13 de diciembre de 2000, la Sala de lo Constitucional de la CSJ falló a favor un recurso de amparo interpuesto por la Empresa Inversiones Iberoamericanas contra el Contralor General de la República por haber denunciado la nulidad de la privatización del BANIC. El voto de uno de los nuevos magistrados liberales nombrados con el pacto fue decisivo para que la Sala considerara que Agustín Jarquín había excedido sus poderes, y que sólo el Poder Judicial podía invalidar la privatización.

La decisión de la Sala contó con el voto en contra de los tres magistrados considerados como simpatizantes sandinistas. Al razonar su voto, estos tres jueces argumentaron que la Contraloría se ajustó a lo establecido en su Ley Orgánica al denunciar de nulidad la venta de las acciones, ya que dicha norma establece que la Contraloría podrá denunciar la nulidad de los contratos que no se ajusten a la ley o que perjudiquen o puedan perjudicar al Estado y sus instituciones, por ser contrario al interés público⁵⁴.

La Sala se encontró en una situación embarazosa cuando, tras la sentencia, se supo que la cláusula de la Ley Orgánica de la Contraloría de 1981, en la que los magistrados habían basado su decisión, había sido revocada en 1984, aspecto que la presidente de la Sala Josefina Ramos tuvo que reconocer, aunque se negó a que el organismo judicial se retractara de su postura (Dye, 2000: 24).

Es importante mencionar que la Sala Constitucional resolvió el caso de forma apresurada, unos días antes de que Alemán saliera hacia Estocolmo a una reunión con la

⁵⁴“Suprema bendice venta del BANIC”, *El Nuevo Diario*, 14 de diciembre de 2000.

comunidad donante en la que quería demostrar que la privatización de la institución bancaria se realizó conforme a la Ley y con transparencia, pese a que la Contraloría determinó todo lo contrario⁵⁵.

En el caso de ENITEL, el 30 de agosto de 2001, Herty Lewites, militante del FSLN, interpuso en calidad de alcalde de Managua un recurso de amparo en contra de Alemán y el presidente de la Junta Directiva de ENTEL, y solicitó la suspensión de la venta del 40 por ciento de las acciones de la compañía. Este proceso constituyó el tercer intento del gobierno de Alemán desde que en 1998 fuera su venta auspiciada dentro de las políticas de ajuste estructural. Los dos primeros procesos fueron suspendidos por presión de las entidades financieras internacionales debido a fuertes irregularidades.

De forma específica, Lewites alegó que: 1) ENITEL se estaba vendiendo por debajo de su precio; 2) que se había omitido la publicación de la invitación pública a la precalificación y al acto de la licitación en sí; y 3) que los oferentes precalificados no reunían los criterios de clasificación de inversionistas. Ante la solicitud formal de la interposición de Recurso de Amparo y la suspensión de oficio del acto, la Sala Segunda Civil del Tribunal de Apelaciones de Managua resolvió dar trámite al recurso, al considerar que no se había cumplido con los requisitos legales para privatizar parcialmente ENITEL, y acordó suspender el proceso de licitación del 40 por ciento y remitir los autos a la CSJ para que analizara el fondo del asunto (Aráuz y Moreno, 2001: 73).

Pese a ello, y en un claro desafío a la decisión judicial, el Ejecutivo omitió la suspensión decretada por el tribunal de apelaciones, y procedió a la adjudicación de la empresa ganadora de la licitación.

⁵⁵ “Justicia en el Banquillo”, *El Nuevo Diario*, 17 de julio de 2000.

En una reunión convocada de urgencia y con una resolución firmada por seis magistrados considerados como simpatizantes liberales, la Sala Constitucional reconoció como válida la licitación realizada el 31 de agosto, anulando el recurso de amparo contra el proceso de privatización del 40 por ciento de las acciones de la compañía⁵⁶.

El procedimiento que condujo a la decisión resultó altamente controvertido y estuvo plagado de irregularidades. En primer lugar, la conformación del *quórum* fue fuertemente cuestionada. Ante la ausencia de cuatro de los ocho magistrados de la Sala Constitucional, la presidente de la Sala llamó a dos miembros de otras salas de la CSJ, ambos considerados como personas próximas a Alemán. Los magistrados llamados para formar *quórum* y anular el recurso de amparo fueron Carlos Guerra y Arturo Cuadra Ortegaray, quienes se unieron a Josefina Ramos, Francisco Plata (también Presidente de la Corte Suprema), Guillermo Selva y Fernando Zelaya Rojas⁵⁷.

En segundo lugar, aunque la reunión de la Sala Constitucional estaba prevista para el miércoles 19 de septiembre de 2001, se produjo un día antes, cuando la Presidente de la Sala Josefina Ramos convocó una reunión extraordinaria⁵⁸. Pese a que la mayoría de los magistrados que debían participar en la decisión se encontraban presentes en las instalaciones de la Corte, no se les notificó de manera formal y por escrito la reunión extraordinaria y se procedió a integrar la sala con miembros de la sala civil y penal. Los tres magistrados pertenecientes a la Sala Constitucional, considerados como simpatizantes del FSLN, aseguraron que se encontraban en la CSJ cuando la presidente de la Sala decidió integrarla

⁵⁶ La legislación nicaragüense no permite un recurso de revisión contra fallos de la Corte Suprema de Justicia. Esta clase de recursos sólo existe en materia penal. Según el Código de Procedimiento Civil, lo único que está contemplado es un recurso de aclaración y reposición.

⁵⁷ El Confidencial. Año 6, número 259, del 23 al 29 de septiembre de 2001.

⁵⁸ "CSJ da luz verde a venta de ENTIEL", *La Prensa*, 19 de septiembre de 2001.

con dos magistrados de otras salas. Además, declararon que la reunión estaba convocada al día siguiente, que era a fecha estipulada para las reuniones de la Sala⁵⁹.

El resultado fue que el recurso de amparo fue declarado nulo y además se abrió un proceso disciplinario contra los magistrados de apelaciones, considerados simpatizantes del sandinismo, que habían dado trámite a dicho recurso. Según el Centro Nicaragüense de los Derechos Humanos (CENIDH), este hecho sentó un grave precedente en la administración de justicia del país, ya que fue la primera vez que se sometió a un proceso penal a una autoridad judicial por aplicar e interpretar la ley conforme a sus criterios jurídicos y dejar en evidencia la voluntad de los Magistrados de la Corte de reprimir a los jueces que no se someten a sus pretensiones, en abierta violación a la independencia de la judicatura y a la seguridad jurídica de los funcionarios judiciales.

B. Caso los “checazos” de Byron Jerez

La inclusión de personas allegadas al FSLN y al PLC en la Contraloría no tardó en poner de manifiesto el nuevo giro experimentado por la institución, y el denominado escándalo de los “checazos” fue un claro ejemplo al respecto.

El caso de los “checazos” fue un complejo fraude financiero a tres bandas, destapado por el Diario La Prensa, mediante el cual presuntamente se sustraía dinero de las instituciones del Estado a través de la solicitud de “notas de crédito” que eran pagadas con cheques a nombre de empresas que estaban ligadas al Jefe de la Dirección General de Ingresos Byron Jerez, una de las personas más próximas a Alemán, y que además ejercía como tesorero del PLC. Los pagos se realizaban supuestamente por prestación de bienes y servicios. Posteriormente, el dinero era convertido en dólares en una casa de cambio internacional

⁵⁹ “Corte Suprema desintegrada”. *El Nuevo Diario*. Jueves 4 de octubre de 2001.

denominada Multicambios, y en muchos casos era enviado a cuentas de empresas que Jerez había creado en Panamá (Close, 2004: 173).

A raíz de una reunión con la comunidad donante que tuvo lugar en Washington en el mes de mayo, y como resultado de una continua y fuerte presión internacional, a la Contraloría no le quedó más remedio que emitir un veredicto sobre el caso y Alemán tuvo que dar luz verde a la destitución de Jerez.

Por una decisión de tres a dos dominada por los nombramientos liberales del pacto, los contralores recomendaron la destitución de Byron Jerez y la imposición de una multa, pero sorprendentemente no establecieron presunciones penales y civiles contra Jerez y el resto de personas implicadas en el trama. La Contraloría se abstuvo de remitir el caso a los juzgados locales por no encontrar “evidencias irrefutables” de delitos, posición que fue severamente cuestionada por Agustín Jarquín, uno de los contralores colegiados que objetó el alcance de la investigación⁶⁰.

Ante la ausencia en 2000 de una oficina de distribución de causas, el ex Director de Probidad de la Contraloría introdujo el caso en el juzgado número uno de Managua, ocupado por la juez Martha Quezada, quien pese a su pasado sandinista es considerada como una de las magistrados más imparciales de Nicaragua (Dye, 2000:24). Los abogados de Jerez, sin ningún tipo de evidencia, recusaron a Quezada y el caso pasó al juez de distrito Walter Solís, quien procedió a eximir a Jerez de las acusaciones por malversación de fondos sin ni siquiera haber realizado la pertinente investigación penal ni haber abierto el proceso indagatorio. El titular de la Procuraduría (cargo nombrado directamente por el Ejecutivo) declaró que el Estado no se sentía ofendido y no apeló la sentencia.

⁶⁰ “Contraloría propone destituir a Byron Jerez y Jorge Solís”, *La prensa*, 7 de junio de 2000.

Solís alegó que dictó la sentencia a favor de Jerez y Jorge Solís, ex presidente de Petronic, una de las empresas implicadas en la trama, porque el término para hacerlo estaba vencido, y que, dado que la Procuraduría no consideraba que el Estado había sido ofendido, no quedaba más que investigar. Hay que destacar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de Nicaragua establece que los jueces deben dictar sus sentencias en los términos establecidos, pero contempla que existen situaciones para no sujetarse a dichos términos, como la complejidad del caso y que se hayan ejercitado múltiples acciones⁶¹.

C. Utilización de la justicia como arma política: el caso Ramón Pinales y los procesos contra Solórzano y Guadamuz

La reacción de Alemán ante las acusaciones del Contralor Agustín Jarquín no se hizo esperar. En marzo de ese mismo año, el Gobierno acusó al propio Contralor de malversación de fondos públicos por haber presuntamente realizado “pagos fantasmas” con dinero del ente fiscalizador para contratar, durante todo el año de 1998, los servicios de David Lacayo, comentarista del programa de televisión Buenos Días. Mediante este contrato, el periodista recibió cheques equivalentes a 2.500 dólares mensuales. Dichos cheques fueron emitidos a nombre de Ramón Pinales, una persona ficticia. Lacayo y el propio Jarquín reconocieron su error, declararon que se utilizó un nombre falso porque el trabajo que iba a realizar para el gobierno comportaba riesgo personal, y subrayaron que este acto no implicó ningún perjuicio económico para el Estado ni contribuyó al enriquecimiento personal del contralor o de ningún otro funcionario de la Contraloría. Ante las acusaciones, el Contralor y la Subcontralora decidieron renunciar a su inmunidad y ponerse a disposición del Poder Judicial

Estos acontecimientos se produjeron en medio de las negociaciones que condujeron al “Pacto Político” y mientras la Asamblea estaba estudiando el posible levantamiento de la

⁶¹ “Jerez demanda que Corte lo restituya”, *El Nuevo Diario*, 8 de julio de 2000.

inmunidad a Daniel Ortega por la presunta violación de su hijastra. Diferentes analistas consideraron que pudo tratarse de un canje entre el PLC y el FSLN por la destitución de Rosa Marina Zelaya al frente del Consejo Supremo Electoral, a quien Ortega culpó de las presuntas irregularidades electorales que se produjeron durante los comicios de 1997.

El 10 de junio de 1999, tras ocho meses de juicio, el Contralor fue sentenciado por “fraude en perjuicio del Estado”. El 8 de noviembre de 1999, Jarquín, Lacayo y el antiguo asesor del Contralor Nestor Abaunza fueron arrestados. La sentencia interlocutoria fue dictada por la juez cuarto de distrito del crimen, Vanessa Chévez, y plasmó la petición formulada por la Procuraduría de Justicia en sus alegatos en los que se había pedido prisión para Jarquín, Lacayo y Abaunza.

La Revista *Envío* destacaba, en su edición de diciembre de 1999⁶²:

“La sentencia y la orden de arresto, revelan este caso como eminentemente político, condenable desde el punto de vista legal y ético. Y evidencian los objetivos del gobierno en la trama: anular el trabajo fiscalizador de la Contraloría General de la República e impedir una eventual candidatura presidencial de Jarquín, manchando su expediente político con la estela que dejará el caso y con los cargos que se buscará le queden pendientes cuando salga de la cárcel”.

En relación a la sentencia, la publicación concluye:

“La sentencia judicial -con una frágil y discutible argumentación legal- no guardó ninguna proporción con el presunto delito por el que se acusó al Contralor. Aún resulta más desproporcionado el apresamiento -el "delito" es el uso de un nombre falso en la contratación de un servicio publicitario y de investigación periodística, que se prestó, y en el que nada perdió el Estado-, si se tiene en cuenta que la mayoría -por no decir, la totalidad- de los altos funcionarios del gobierno de Alemán a los que la Contraloría ha señalado, con abundantes y evidentes pruebas, por responsabilidades administrativas y

⁶² “Encrucijadas de fin de siglo”, *Revista Envío Digital*, número 213, diciembre 1999.

penales en acciones por las que el Estado sí ha perdido cantidades millonarias, no sólo no han sido sancionados o siquiera amonestados, sino que continúan en sus cargos”⁶³.

Tras 44 días de encarcelamiento, como resultado de la fuerte presión de la opinión pública y de la comunidad donante internacional, un Tribunal de Apelaciones de Managua sobreescribió definitivamente a Jarquín y Lacayo por el delito de fraude por el que habían sido sentenciados con auto de prisión⁶⁴.

Pese a su liberación, Jarquín perdió gran parte del prestigio que tenía y, poco tiempo después de la colegiación de la Contraloría, presentó su dimisión. Con la nueva distribución de poder en la Contraloría, la institución cerró las acusaciones contra Alemán por presunto enriquecimiento ilícito. El encarcelamiento del Contralor lanzó además un claro mensaje a los integrantes de las instituciones de control sobre el precio de emprender acciones contra el Ejecutivo.

Otros líderes afectados por la utilización de la justicia como arma política fueron el candidato y presidente del Partido Conservador Pedro Solórzano y el candidato a la alcaldía de Managua Carlos Guadamuz.

Como reflejó en un artículo la Revista *The Economist*, titulado “*Donde la ficción se parece a la realidad*”, el 18 de enero de 2000, Pedro Solórzano, quien no era liberal ni sandinista y que, según las encuestas, era el favorito para las elecciones municipales de Managua de noviembre de ese mismo año y potencial candidato a la presidencia por el Partido Conservador, descubrió al despertarse aquel día que ya no vivía en Managua. La autoridad encargada de las demarcaciones territoriales, INETER, había rediseñado los bordes de la capital, dejando la casa de Solórzano 100 metros fuera del municipio. Dado que para presentarse a las elecciones a la alcaldía es necesario haber residido en la capital al menos dos

⁶³ Ibid.

⁶⁴ “Noticias del mes”, *Revista Envío Digital*, número 214, enero 2000.

años, Solórzano quedó automáticamente excluido de los comicios. De hecho, una funcionaria de INETER dimitió en protesta por lo que fue considerada como una maniobra del pacto liberal- sandinista⁶⁵.

Solórzano fue además sometido a una investigación sobre supuestos actos de corrupción como miembro del Consejo Municipal de Managua. La nueva Contraloría le acusó de haber violado la Ley de Integridad Moral de los Funcionarios Públicos, que establece que los concejales no pueden ser contratistas ni proveedores del Estado. Solórzano fue acusado de haber infringido dicha norma al ser copropietario de la empresa Solectra y haber gestionado una licitación con la Alcaldía de Managua para la construcción de 190 contenedores de basura⁶⁶. La acusación, que se inició en la Procuraduría, tuvo lugar unas pocas semanas antes de la fecha límite para el registro de candidatos y partidos ante el Consejo Supremo Electoral de cara a las elecciones de 2000.

La Contraloría remitió el expediente a los tribunales, donde la Oficina de Distribución de Causas determinó que sería el Juzgado Segundo de Distrito del Crimen el que investigaría el caso. La magistrada Crimen Ileana Pérez, al frente este juzgado, dictó Acto de segura y formal prisión en contra de Solórzano

Según diferentes analistas de los medios de comunicación, el fallo respondió al interés de los sandinistas en perjudicar las negociaciones entre el PLC y el Partido Conservador. Solórzano, quien lideraba las encuestas electorales, comenzó a ser perseguido después de rechazar una oferta personal de Alemán para ser candidato a la alcaldía de Managua y una vez que el Partido Conservador se negó a conformar una alianza electoral con el PLC. Cabe recordar que Alemán había responsabilizado a Solórzano de la derrota que sufrió el PLC en las elecciones municipales precedentes. Finalmente, Solórzano cedió ante las presiones

⁶⁵ “Donde la ficción se parece a la realidad...”, *El Confidencial*, n° 194, del 4 al 10 de junio de 2000.

⁶⁶ “Claroscuros del caso Solectra”, *El Confidencial*, No. 225, del 21 al 27 de enero de 2001.

políticas y se unió al PLC, ante la sorpresa de las diferentes formaciones políticas. El 27 de julio de 2001, el caso fue sobreseído por la justicia.

Los tribunales también pasaron factura a Carlos Guadamuz, quien había sido candidato a la alcaldía de Managua por el FSLN y que posteriormente fue destituido como concejal. Desde la cadena “Radio Ya”, Guadamuz comenzó a descalificar el pacto entre Ortega y Alemán, especialmente por haber dividido la capital en tres partes. En 48 horas le fue arrebatada la emisora, la frecuencia de radio, la militancia del FSLN y por consiguiente la posibilidad de presentarse a alcalde como candidato de este partido⁶⁷. Mientras un juez de antecedentes sandinistas le sentenciaba a dos años de prisión, otro magistrado simpatizante del PLC privó a Guadamuz del control de Radio Ya, cuya propiedad disputaba con el FSLN. Según los analistas, ambas acciones fueron llevadas a cabo conjuntamente por el PLC y el FSLN para lograr la exclusión de Guadamuz como candidato a la Alcaldía de Managua (Dye, 2000: 24).

D. El caso Zoilamérica Narváez

Una vez consumado el pacto, pronto se dio salida al caso “Zoilamérica Narváez”, en el que el líder del FSLN, Daniel Ortega, había sido acusado de la presunta violación de su hijastra. La presencia de jueces simpatizantes del sandinismo en los juzgados del crimen y en la Corte Suprema permitió una salida airosa para Ortega con una inusitada rapidez.

Aunque el caso había estado en los juzgados desde 1998, pronto quedó estancado al no producirse el desafuero de Ortega, quien se amparó en su inmunidad parlamentaria para no afrontar la acusación de su hijastra.

⁶⁷ “Primeros pactos de un pacto sin pueblo”, *Revista Envío Digital* número 209, agosto 1999.

Ante los obstáculos para acceder a la justicia, el 27 de octubre de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ⁶⁸ recibió una petición de Zoilamérica, en su calidad de víctima, y de Vilma Núñez Escorcía, en su carácter de representante legal y presidente del Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH), en la cual se alegaba que el Estado había violado su derecho a acceder a la justicia.

El 15 de octubre de 2001, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró admisible el caso en relación con la presunta violación a los artículos 8, 24 y 25 en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La CIDH observó que la Ley de Inmunidad establece que la Junta Directiva de la Asamblea Nacional debe nombrar de inmediato una Comisión a fin de que se estudie y dictamine la queja presentada. Por otra parte, el procedimiento contemplado en la Ley de Inmunidad establece que vencido el término de prueba, que no debe ser mayor de 30 días, la Comisión Especial debe emitir un dictamen dentro de los 10 días siguientes, confirmando o rechazando la queja. La CIDH observó con relación al agotamiento de los recursos internos que desde que Zoilamérica presentó su solicitud de desafuero ante la Asamblea Nacional, es decir, el 22 de junio de 1998, habían transcurrido tres años y tres meses sin que la peticionaria hubiera recibido una respuesta definitiva sobre su solicitud. En particular, la falta de nombramiento de parte de la Asamblea Nacional de los miembros que integrarían la Comisión Especial no había permitido obtener una decisión sobre la solicitud de desafuero interpuesta por Zoilamérica colocando así a la peticionaria en una situación de espera indefinida y privándola de ejercer sus derechos

⁶⁸ “La CIDH es una de las dos entidades del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos en las Américas. Tiene su sede en Washington, D.C. La CIDH es un órgano principal y autónomo de la OEA, cuyo mandato surge de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que actúa en representación de todos los países miembros de la OEA. Está integrada por siete miembros independientes que se desempeñan en forma personal, que no representan a ningún país en particular y que son elegidos por la Asamblea General” (Fuente: Página Web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.cidh.org/>)

ante la justicia ordinaria. A los efectos de la admisibilidad de la denuncia, la CIDH consideró que la peticionaria se había visto privada de acceder a un recurso judicial adecuado para la investigación de su querrela presentada ante el Juzgado de Managua, en el sentido de la excepción prevista en el artículo 46(2)(b) de la Convención Americana⁶⁹.

El 12 de diciembre de 2001, cuando sólo quedaban ocho días hábiles de trabajo judicial, Ortega se presentó por sorpresa en el juzgado Primero de Distrito del Crimen de Managua para renunciar a su inmunidad ante la juez titular Juana Méndez, antigua guerrillera de reconocida lealtad hacia el FSLN⁷⁰. En su sentencia, Méndez admitió la excepción perentoria de prescripción de la acción penal interpuesta por Ortega en la querrela presentada por Zoilamérica y sobreseyó definitivamente al líder del FSLN por los supuestos delitos de abusos deshonestos, violación y acoso sexual. En consecuencia, la ley no permite que el juez entre a conocer el fondo del caso (la acusación de que Zoilamérica fue víctima de agresiones sexuales por parte de Ortega) y lo que se hizo fue fallar sobre el incidente de prescripción, dado que la acción penal prescribe a los cinco años en Nicaragua⁷¹.

Según la Revista Envío, aunque algunas personalidades políticas liberales y sandinistas alabaron el gesto de Ortega, la tónica unánime de la opinión pública a través de los medios de comunicación fue de extrañeza por el momento escogido y de abierta sospecha ante un resultado legal previamente amarrado. La afectada declaró que recurriría, ya que no cabía prescripción en los delitos que había denunciado, pues estos constituyeron un proceso

⁶⁹“Zoilamérica Narvárez Murillo en contra del Estado de Nicaragua”, Caso 12.388, Informe No. 118/01, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser./L/V/II.114 Doc. 5 rev. 1 en 239 (2001), 15 de octubre de 2001. Disponible a 12 / 9 / 20007 en: <http://www1.umn.edu/humanrts/cases/S118-01.html>

⁷⁰ “Inicia la Nueva Era: entre checazos y cheques en blanco”, *Revista Envío Digital*, número 238, enero 2002.

⁷¹ “Juez sobresee a favor de Daniel Ortega acusación de su hijastra”, *El Nuevo Herald*, 19 de diciembre de 2001

reiterado y continuado durante diecinueve años, que inició con abusos deshonestos, continuó con violación sexual y siguió con un acoso sexual que sólo se detuvo el día antes de que ella hiciera la denuncia en marzo de 1998, y que además contaba con testigos y pruebas para demostrar los delitos por los que acusa a Ortega. Zoilamérica responsabilizó al gobierno de Alemán y a los diputados de la Asamblea Nacional saliente de ser cómplices de su padrastró⁷².

Tras pasar por el tribunal de apelaciones sin éxito, el caso quedó definitivamente cerrado al rechazar la sala penal de la Corte Suprema, integrada en su mayoría por magistrados simpatizantes del sandinismo, el recurso de casación en abril de 2003. Cabe destacar que tan sólo se produjo la disidencia del magistrado Vargas Sandino, quien consideró que a Zoilamérica Narváez se le negó el derecho a ser parte en el proceso judicial y a aportar los elementos *de facto* y de derecho con los que respaldar su denuncia.

Durante el gobierno de Enrique Bolaños, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, encabezada por una persona nombrada por el Ejecutivo, emitió una resolución a favor de Zoilamérica, en la que señala que en el proceso judicial se violaron sus derechos en lo que respecta a la igualdad ante la ley, derecho de petición y acceso a la justicia pronta y expedita⁷³.

Sin embargo, el caso lleva ya cinco años en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), organismo que convocó a Zoilamérica en 2006 para que actualizara la información sobre dicha acusación.

⁷² “Inicia la Nueva Era: entre checazos y cheques en blanco”, *Revista Envío Digital*, nº 238, enero de 2002.

⁷³ “CSJ rechaza Casación de Zoilamérica”, *La Prensa*, sábado 23 de abril de 2003.

E. Caso del campesino Pablo Leal

Otro caso paradigmático en el que se evidenció la presión de los grupos de poder, y que tuvo una amplia cobertura en los medios de comunicación, fue el presunto homicidio del campesino Pablo Leal a manos del hermano del Comandante en Jefe del Ejército nicaragüense, Alejandro Carrión McDonough.

Según testigos presenciales, Alejandro Carrión mató en la localidad de Masaya al fontanero de 43 años Pablo Leal de tres disparos con un fusil AK, de uso exclusivo de la institución armada, en su propia casa y en presencia de sus tres hijos menores, simplemente porque no le llegaba agua del pozo de la compañía ENACAL, cuya llave manejaba la víctima, quien se encargaba de abrir y cerrar el paso del agua potable para siete comunidades. Según el menor de los hijos del difunto, Carrión llegó al pozo creyendo que su padre había cerrado la llave y le golpeó en el pecho con la culata del fusil y después le remató disparándole a quemarropa⁷⁴. Tras lo sucedido, el presunto homicida se autodenunció en el Juzgado Octavo del Crimen de Managua. A pesar de existir una orden de arresto, la policía nunca procedió a arrestar al hermano del Jefe del Ejército de Nicaragua.

El juez encargado del caso, Walter Solís, quien se encontraba supliendo a la titular del juzgado Ileana Pérez, y que fue el mismo magistrado que había dejado en libertad a Byron Jerez, sobreesayó el caso por falta de pruebas y fundamentó su dictamen en la existencia de una legítima defensa por parte de Carrión, sin haber realizado ni una sola diligencia para investigar los hechos.

El proceso estuvo plagado de irregularidades. En primer lugar, Solís dio como cierto que Carrión actuó en legítima defensa, conclusión a la que llegó sin recibir ni practicar diligencia judicial alguna o prueba que sustentara la resolución⁷⁵. Además, descalificó a los

⁷⁴“¿Carrión protegido con enormes perros?”, *El Nuevo Diario*, 2 de junio de 2000.

⁷⁵ “Juicio y condena para Walter Solís”, *El Nuevo Diario*, 10 de noviembre de 2000.

testigos oculares de los hechos y los llamó "elementos peligrosos" para llegar a la verdad. Por último, fue descubierta la existencia de un documento por el que la viuda supuestamente aceptó 7.400 dólares por renunciar a acusar a Carrión (Aráuz y Moreno, 2001:71).

Las asociaciones defensoras de los Derechos Humanos y la opinión pública consideraron la decisión como ilegal y contraria a las normas del debido proceso y al derecho de la parte ofendida de acceder a la justicia en condiciones de igualdad. Posteriormente, se promovió en el Tribunal de Apelaciones una acusación por el delito de prevaricación, a la vez que se interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia interlocutoria a favor de Carrión. Ante la presión popular, la CSJ inició una investigación contra Solís que seguidamente remitió al Tribunal de Apelaciones de Managua. Sin ofrecer mayores explicaciones, la CSJ destituyó a Solís y promovió a otro magistrado como juez suplente de lo Criminal⁷⁶.

Cuando el caso llegó a segunda instancia, el día 22 de diciembre, los magistrados del Tribunal de Apelaciones de Managua -Fanor Téllez, Indalecio Berríos y Roberto Borge Tapia-, todos ellos considerados como liberales, fallaron a favor de Carrión y declararon improcedentes los recursos de apelación interpuestos por el abogado Noel Alonso Cano y por Maura Catalina Gómez Ríos, viuda del asesinado Pablo Leal⁷⁷.

Como destaca el CENIDH⁷⁸:

“Si la sentencia de sobreseimiento definitivo dictada por el Juez Solís dejó impactada a la población en general, mayor estupor y condena mereció la sentencia del Tribunal de Apelaciones que, faltando una hora para que el país entero entrara en vacaciones de

⁷⁶“Destituyen al juez suplente Walter Solís”, *La Prensa*, 23 de marzo de 2001”.

⁷⁷“Apelaciones falla a favor de Carrión”, *La Prensa*, 27 de diciembre de 2000.

⁷⁸“Pobreza y Acceso a la Justicia en Nicaragua”. Discurso pronunciado por Directora del Centro Nicaragüense de Derechos Humanos en el 34 Foro sobre “Mundialización y exclusión”. Disponible a 1 de febrero de 2006 en: <http://www.fidh.org/34congr/vilma.htm>

Navidad, notificó al Abogado acusador una insólita confirmación de la sentencia de la primera instancia”.

En septiembre de 2001, la CSJ también confirmó el sobreseimiento definitivo al considerar que “*al momento de dictarse la sentencia no existía legalmente constituida parte acusadora que pudiese interponer validamente el recurso de apelación*”. El abogado de la familia aseguró que sí tenía representación legal para acusar a Carrión McDonough, ya que, una vez que descubrió los hechos, revalidó el poder para acusar no sólo en nombre de la viuda, sino también del padre y la hermana de la víctima, y el mismo juez Walter Solís le dio intervención de ley, y en esas condiciones le dio trámite a la apelación⁷⁹.

Con el apoyo del CENIDH, la familia del campesino ha promovido el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3.4. La cruzada contra la corrupción de Enrique Bolaños (2001-2006)

“Debemos vencer los grandes vicios que han caracterizado históricamente a nuestra sociedad: la corrupción, la perversión en el uso del poder y el caudillismo. Voy a romper con ese pasado”
Palabras de Enrique Bolaños en su discurso de investidura en enero de 2002⁸⁰.

“Arnoldo, nunca imaginé que traicionarías a tu pueblo, le quitaste parte de la pensión a los jubilados, le quitaste medicinas a los enfermos, le quitaste salarios a los maestros, defraudaste la confianza de nuestro pueblo”. **Declaraciones de Bolaños después de que el Procurador General de la República Francisco Fiallos presentara pruebas sobre los actos de corrupción del ex presidente Arnoldo Alemán**⁸¹.

En noviembre de 2001, el candidato del PLC Enrique Bolaños ganó las elecciones presidenciales, lo que supuso la tercera derrota consecutiva de Daniel Ortega. El PLC obtuvo

⁷⁹ “Familia de Leal pedirá justicia fuera del país”. *La Prensa*, 12 de septiembre de 2001.

⁸⁰ “Nicaragua: Bolaños ya es presidente”, *BBC. COM*. 11 de enero de 2002. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1754000/1754389.stm

⁸¹ “Corrupto y traidor”, *El Nuevo Diario*, jueves 8 de agosto de 2002.

la mayoría en la Asamblea Nacional con 53 diputados de un total de 92, el FSLN consiguió 38 y el Partido Conservador, uno.

La llegada al poder de Bolaños abrió una nueva oportunidad para el fortalecimiento del Estado de Derecho en Nicaragua. Su agenda tuvo dos ejes centrales: la política económica, incluyendo las negociaciones con los donantes, y la ética y la corrupción. El que fuera Vicepresidente del Gobierno de Alemán emprendió, con el respaldo de la comunidad donante internacional y el apoyo estratégico del FSLN en los tribunales de justicia, una cruzada contra la corrupción, que situó precisamente a Alemán, líder del partido que le llevó al poder, y sus allegados en el punto de mira de sus actuaciones.

Nadie esperaba que la persona que había estado al frente del ineficiente Comité Nacional de Integridad, agencia anticorrupción creada durante el gobierno de Alemán por la presión de la comunidad donante, tuviera sus propias ambiciones políticas y acabase promoviendo el procesamiento del líder del PLC. Alemán, pese a no poder presentarse a la reelección inmediata debido a la limitación constitucional, aspiraba a mantener su condición de caudillo intacta con el liderazgo del PLC, como presidente de la Asamblea Nacional, y con la presencia de allegados en las principales instituciones del Estado. Cabe recordar que su llegada a la Asamblea de Alemán no se produjo por elección popular, sino como resultado de la reforma constitucional de 2000 que le otorgó una plaza como diputado por haber ejercido como Presidente de la República.

Además, la falta de interés por parte de Bolaños en los asuntos internos del partido y sus pobres habilidades políticas, hicieron pensar a Alemán que podría gobernar el país desde la Asamblea Nacional. Cabe subrayar que Alemán intentó inicialmente que el candidato a la presidencia fuera el magistrado de la CSJ Iván Escobar Fornos, pero éste fue considerado como excesivamente vinculado a su persona. El tercer candidato en discordia fue Eduardo Montealegre, un exitoso empresario juzgado como demasiado impredecible. Pese a haber sido

su vicepresidente durante cuatro años, Bolaños se distanció rápidamente de Alemán y, en apenas cuatro meses en el poder, varios personajes claves del anterior gobierno estaban en prisión o habían huido del país para evitar ser procesados y el mismo Alemán había sido acusado de malversación de fondos públicos. Ante la falta de apoyo de su propio partido en la Asamblea, Bolaños tuvo que comenzar a crear un PLC paralelo integrado por “bolañistas” interesados en ver a Alemán fuera del escenario político (Close, 2004: 168 - 172).

Una de las primeras iniciativas de Bolaños para distanciarse del líder del PLC fue la conformación de su gabinete. Aunque entre los 17 integrantes del mismo había algunos que habían formado parte del gobierno de Alemán, ninguno era “arnoldista” y muchos de ellos se habían destacado en su momento por distanciarse del ex mandatario y de los presuntos actos de corrupción acontecidos durante su mandato. El carácter independiente de esta decisión se puso de manifiesto en el hecho de que los diputados “arnoldistas”, con mayoría en la Asamblea, intentaron impulsar sin éxito una iniciativa de ley que hubiera establecido como potestad del Legislativo el ratificar a los miembros del Ejecutivo. Otro gesto que evidenció el cambio de rumbo en la Asamblea Nacional fue la creación de un nuevo grupo parlamentario integrado por diputados liberales al margen de Alemán, que fue bautizada como Bancada Azul y Blanca y que pasó a estar integrada por cuatro diputados del PLC que se habían opuesto al nombramiento de Alemán. El 25 de enero, cuando no se había cumplido ni un mes del gobierno, los Estados Unidos entraron en el escenario político de Nicaragua anunciando que se cancelaba la visa a Byron Jerez por su implicación en el lavado de dinero. Con ello el gobierno de Bush lanzó un claro mensaje de que las reglas del juego estaban cambiando en el país centroamericano⁸².

⁸² “Inicia la Nueva Era: entre checazos y cheques en blanco”, *Revista Envío Digital*, n° 238, enero de 2002.

Este fue el pistoletazo de salida de la “nueva era” de Bolaños, cuyos resultados iniciales fueron contundentes. La apertura de tres procesos judiciales puso en jaque la estructura caudillista tejida por Arnoldo Alemán y la distribución de poder emanada del Pacto Político.

3.4.1. Apertura de procesos judiciales contra Alemán y sus allegados

A. *El caso Canal 6*

El 21 de marzo de 2002, la juez nicaragüense del Distrito del crimen Gertrudis Arias, considerada simpatizante sandinista, decretaba auto de segura y formal prisión contra Alemán y otros funcionarios del Estado que habían sido acusados por la Procuraduría General de la República por el desvío de fondos a través del Canal 6 de la televisión estatal. De acuerdo con las investigaciones de la Procuraduría, Alemán autorizó transferencias estatales para efectuar una supuesta modernización de la institución televisiva, por medio de la compra de equipos y de programación. El que fuera presidente del Ejecutivo ordenó a titulares de cuatro instituciones del Estado (Hacienda, Turismo, Telecomunicaciones, Aeropuertos) girar cheques al Canal 6 (el monto total fue de 1,3 millones de dólares), para la compra de equipos nuevos a Casco, S.A., empresa ubicada en Panamá con filial en Nicaragua, representante de TV Azteca de México. Sin embargo, el dinero nunca llegó a su destino y fue detectado en las cuentas de las empresas Sistema de Comunicaciones e Infraestructura (Sinfra) y Casco S.A. Posteriormente, dichas empresas trasladaron dinero a la Fundación Democrática Nicaragüense, cuyos socios principales eran los mexicanos Ricardo Galán (ex Embajador de México en Nicaragua) y Alejandro López Toledo, ambos estrechamente vinculados a Alemán⁸³. Éstos, a su vez, lo transfirieron a bancos nacionales para así poder “limpiar” la operación. El dinero seguía su curso y pasó por el Banco Aliado, de Panamá, que al final lo envió a la Fundación Democrática Nicaragüense (FDN), en la que Alemán presuntamente

⁸³ “Noticias del mes”, *Revista Envío Digital*, número 241, abril de 2002.

emitía los cheques. En esta sociedad estaban junto a Alemán su hija María Dolores Alemán Cardenal y Byron Jerez.

Según el alegato de la Procuraduría, Alemán admitió en una carta enviada a la Contraloría que autorizó a sus ministros ampliar la cobertura del Canal 6. Sin embargo, según diferentes documentos, el dinero invertido nunca llegó a su destino. El ex presidente también informó a los contralores de que se reunió con los mexicanos Alejandro López Toledo y Ricardo Galán, involucrados en el caso, los cuales recibieron dinero público que posteriormente enviaron a la FDN. Pruebas documentales de Panamá demostraron que Alemán era la firma autorizada de la FDN⁸⁴.

Sobre el caso del Canal 6 la juez Gertrudis Arias dictó responsabilidades penales y administrativas en contra de los diputados Arnoldo Alemán, David Castillo y Marta McCoy, e introdujo ante la Junta Directiva de la Asamblea Nacional la petición de desafuero de esos tres diputados⁸⁵.

B. Los checazos de Jerez II

Tras haber sido exonerado, pese a contundentes pruebas en su contra, de diferentes causas al final del gobierno de Alemán y obligado a dejar su puesto como Director General de Ingresos, Byron Jerez se dedicó a sus negocios privados. No obstante, pronto volvió a ser el blanco de investigaciones en las que se encontraron nuevas evidencias de ilegalidad.

Tras el triunfo de Bolaños, en noviembre del 2001, el diario La Prensa puso nuevamente sobre la mesa el caso de “los checazos” y planteó con nuevas pruebas que fuera reabierto. Según el Diario, Jérez creó 28 sociedades en Panamá que presuntamente servían

⁸⁴ “Apelaciones no vio las pruebas”, *El Confidencial*, año 9, edición No. 417, del 5 al 11 de diciembre de 2004.

⁸⁵ “Cronología de una desaforación”, *Bolsa de Noticias*, viernes 20 de Diciembre de 2002.

para el lavado de dinero extraído de las arcas del Estado nicaragüense que volvían nuevamente al Estado en algunos casos para el pago de dobles salarios de los funcionarios públicos, para financiar la campaña electoral del PLC por medio de cheques de la Fundación Democrática Nicaragüense (FDN). Asimismo, con cheques salidos del Estado presuntamente se pagaba la deuda de la empresa de la familia Alemán Gestiones y Negocios Inmobiliarios Sociedad Anónima (Geninsa), que tenía con el BANIC y alimentaba cuentas de Jerez en Panamá. Jerez, a quien meses antes le había sido revocado el visado para viajar a los Estados Unidos, fue detenido el 23 de abril de 2002 al salir de su oficina, cuando aparentemente se disponía a abandonar el país con su familia. La retirada de la visa se produjo tras una investigación Gobierno de los Estados Unidos, con la colaboración de las autoridades de Panamá en la que se constató que había sospechas de lavado de dinero. Cuando fue capturado, Jerez portaba un maletín con 10.000 dólares, una subametralladora marca UZI, con la inscripción de la Policía Nacional de Nicaragua, que le había obsequiado un alto oficial de dicha institución y diferente documentación⁸⁶.

Ante el arresto de Jerez, el Procurador Penal de Managua, Iván Lara declaró: “*creo que la captura y enjuiciamiento de Byron Jerez fue uno de los golpes más fuertes que ha tenido toda esta mafia, entre ellos los dirigentes del gobierno de Alemán*”. Según Lara, tal como quedó documentado en la investigación, el dinero se sacaba de ENITEL bajo el concepto de notas de crédito a nombre de varias compañías relacionadas con Byron Jerez o sus amigos y luego cambiaban el dinero en Multicambios y finalmente abonaban a la deuda que tenía Geninsa con el Banic. Según Lara se llegó a contabilizar aproximadamente 255 mil dólares⁸⁷.

⁸⁶ “La caída del capo”, *La Prensa*, lunes 21 de abril de 2003.

⁸⁷ “Pedirán penas máximas por Jerez”, *La Prensa*, 21 de abril de 2003.

El juicio inició el 12 de agosto del 2002, tras ser acusado Jerez por un supuesto fraude contra el Estado de Nicaragua de 8,4 millones de córdobas (388.364 euros⁸⁸). El caso tuvo mucha repercusión mediática porque los cheques fueron encontrados en una bodega del Ministerio de Hacienda, metidos en sacos. Según la acusación, los cheques eran emitidos de forma irregular a través de notas de créditos, para favorecer a empresas relacionadas a Jerez y compañías fantasmas, como Business Express, Miami Delivery y Automotive Supplies y Parts⁸⁹.

C. La Guaca

A estas acusaciones se unieron en agosto de ese mismo año las del denominado caso “La Guaca”⁹⁰ por presunto lavado de dinero. La investigación fue promovida por el Procurador de derechos humanos, un cargo nombrado directamente por Bolaños. Según las indagaciones de la Procuraduría, Alemán y Jerez, junto a familiares de ambos y otros funcionarios, sustrajeron alrededor de 100 millones de dólares de las arcas del Estado procedentes de las empresas Iniser, Pretronic, Enitel, la Dirección General de Ingresos y Mayco. El dinero presuntamente era transferido a compañías privadas o a cuentas bancarias abiertas en el exterior. En última instancia los fondos se depositaban en la cuenta de la FDN, cuyos socios principales eran Arnoldo Alemán, Byron Jerez y María Dolores Alemán, hija del entonces Presidente⁹¹.

Cuando el expediente llegó a la Juez Primero de Distrito del Crimen, la ex guerrillera y simpatizante sandinista Juana Méndez corroboró que se había producido un delito de lavado de dinero y ordenó abrir causa contra Alemán, así como impulsar la investigación por delitos

⁸⁸ Tipo de cambio de 19 de marzo de 2005.

⁸⁹ “Limpien a Byron Jerez”, *La Prensa*, 19 de marzo de 2005.

⁹⁰ La Guaca es una palabra inca que significa tesoro escondido (Close, 2004: 173).

⁹¹ “En ruta hacia la impunidad”, *El Nuevo Diario*, 26 de diciembre de 2006.

electorales. En la misma sentencia, Méndez mandó arrestar por el delito de malversación y asociación para delinquir en perjuicio del Estado de Nicaragua a los hermanos de Arnoldo Alemán, Amelia y Álvaro, su cuñada Mayra Estrada y su sobrino Arnoldo Alemán Estrada. Sin embargo, con excepción de Amelia, todos estaban fuera del país⁹². La juez Méndez ordenó también prisión contra Byron Jerez y otras cinco personas por el supuesto delito de fraude, malversación de caudales públicos y asociación para delinquir en perjuicio del Estado.

3.4.2. El proceso de desafuero y el encarcelamiento de Arnoldo Alemán

El proceso de desafuero de Alemán fue altamente conflictivo y, durante meses, mantuvo prácticamente paralizada la vida pública del país. La mayoría de los diputados liberales permanecieron fieles a Alemán, quien como líder del partido se había encargado de seleccionar a personas de su confianza para que conformaran las listas electorales. Como resultado, el levantamiento de la inmunidad y las actuaciones de Bolaños fueron sólo posibles gracias al apoyo estratégico del FSLN, tanto en la Asamblea como en los tribunales de justicia, y en especial en la CSJ, donde en 2002 uno de los seis magistrados considerados como simpatizantes sandinistas controlaba la oficina de asignación de causas a los juzgados de primera instancia (Close, 2004: 178). Este hecho, sumado al control por parte del FSLN de los juzgados de primera instancia de la rama penal, permitió a Daniel Ortega controlar el ritmo de todo el proceso judicial y jugar sus cartas con suma habilidad pese a estar en la oposición.

Como era de esperar, ante la petición de revocación de la inmunidad parlamentaria de Alemán por los casos “Canal 6” y “la Guaca” por parte de dos jueces considerados simpatizantes sandinistas, la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, dominada por los liberales y presidida por Arnoldo Alemán, llevó a cabo una estrategia de obstrucción.

⁹² “Alemán: fallo es un golpe de Estado”, *BBCMUNDO.COM*, jueves 12 de septiembre de 2002.

En vista de la situación de inmovilismo, la bancada “Azul y Blanco”, afín a Bolaños, hizo causa común con los diputados del FSLN para, el 19 de septiembre de 2002, destituir a la Junta Directiva “arnoldista” y nombrar una nueva Directiva integrada por tres diputados de la Bancada Azul y Blanco, tres del FSLN y por el liberal Fernando Avellán. La presidencia fue encomendada al diputado “Azul y Blanco” Jaime Cuadra⁹³. La nueva Junta procedió a conformar de forma inmediata una comisión de “desaforación” para analizar la revocación de la inmunidad parlamentaria de Alemán.

El 9 de noviembre de ese mismo año, esta comisión y solicitó al Legislativo la aprobación del desafuero⁹⁴:

(...) “Se concluye que el doctor Arnoldo Alemán mantuvo, desde el inicio de realización de los hechos que se investigan, un contacto, real, sistemático, continuado y racional, no sólo por ser parte activa en la toma de decisiones, y por razones de fundacionalidad en uno de los sujetos jurídicos en estos hechos, sino que se observan vínculos dirigenciales por las decisiones y órdenes emitidas en diferentes tiempos, y por ser informado sistemáticamente del avance de los mismos.

En los hechos conocidos se vinculan claramente expresiones de relación de conocimiento, contacto y comunicación comercial y financiera con el señor Toledo, como agente de una entidad denominada SINFRA S.A. y CASCO S.A., quienes están presentes en gran parte de los eventos conocidos y que hoy son la base del proceso que se sigue en la vía ordinaria.

Declarar cualquier responsabilidad civil o penal que pueda derivarse de estos hechos es potestad exclusiva del poder judicial, por lo que esta Comisión al tenor de lo dispuesto en el Estatuto General de la Asamblea Nacional y su Reglamento y conforme al Arto. 11 de la Ley de Inmunidad Ley 83, dictamina favorablemente la solicitud de desaforación del diputado José Arnoldo Alemán Lacayo, presentada ante la Asamblea Nacional por la

⁹³ “Cronología de una desaforación”, *Bolsa de Noticias*, viernes 20 de diciembre de 2002.

⁹⁴ “Dictamen para la solicitud de levantamiento de inmunidad en contra del doctor José Arnoldo Alemán Lacayo, a solicitud de la Jueza II de Distrito del Crimen”. Disponible a 20/09/2008 en <http://www.laprensa.com.ni/Documentos/Asamblea.doc>.

señora Juez I de Distrito del Crimen de Managua, declarando con mérito dicha solicitud. Pedimos a la honorable Asamblea aprobar el presente dictamen (...)”.

Sin embargo, conseguir los 47 votos necesarios para aprobar el dictamen resultó una ardua tarea. El proceso estuvo acompañado de manifestaciones organizadas por el PLC y amenazas de desestabilizar el país si proseguían los intentos de revocar la inmunidad de su líder. La situación se complicó cuando el diputado liberal Fernando Avellán, que había asegurado que votaría a favor del dictamen, se ausentó a última hora del país por "motivos de salud". Finalmente, el 12 de diciembre, de forma inesperada, la sanción a una diputada del partido Camino Cristiano, que aparentemente era contraria al levantamiento de la inmunidad de Alemán, por reiteradas ausencias del hemiciclo inclinó la balanza a favor del desafuero. Su sustituto, Mariano Suárez, votó a favor de desaforar a Arnoldo Alemán. Sumado este sufragio a los de la Bancada sandinista (38) y Azul y Blanco (8), Alemán perdió, por un solo voto de diferencia, su inmunidad parlamentaria.

Tras el desafuero, el 21 de diciembre de 2002, Alemán fue condenado a prisión por la juez Ileana Pérez por fraude y asociación e instigación para delinquir en perjuicio del Estado por 1,3 millones de dólares en el caso “Canal 6”.

El 7 de diciembre de 2003, la juez Méndez dictaba sentencia condenatoria contra Alemán por el caso “La Guaca”. Fue condenado por el delito de lavado de dinero y por malversación de fondos públicos, fraude, instigación y asociación para delinquir y delitos electorales. Al ex presidente de Nicaragua le fueron también suspendidos sus derechos ciudadanos y políticos, y hasta se le quitó la patria potestad sobre su hija de tres años⁹⁵.

⁹⁵ “Crónica de doce días atrapados en un triángulo fatal”, *Revista Envío Digital*, n° 261, diciembre de 2006.

3.4.3. El final de la cruzada contra la corrupción: sobreseimientos y el nuevo Pacto

Político

“Es un día de luto para Nicaragua. La justicia tiene hoy crespones negros. Ante la arbitrariedad no hay derecho. Si fuera por el derecho, ningún tribunal del mundo hubiera librado de culpabilidad a Alemán, sólo los tribunales de nuestro país. El sistema judicial de Nicaragua no funciona. Y yo soy uno entre el 91% de nicaragüenses que no cree en el sistema judicial de Nicaragua”. **Procurador General de la República de Nicaragua, Alberto Novoa, tras el sobreseimiento definitivo de Alemán por el Caso Canal 6⁹⁶.**

Pese a estos importantes avances iniciales en la lucha contra la corrupción, las actuaciones judiciales fueron presa de negociaciones políticas, con el FSLN en una clara situación de fuerza. La evolución de los procesos judiciales puso claramente de manifiesto el devenir de dichas negociaciones, e incluso Bolaños y varios de sus ministros acabaron siendo el blanco de la justicia.

La aprobación de una nueva reforma constitucional pactada otra vez por Alemán y Ortega, junto al sobreseimiento de Alemán y Byron Jerez de varias causas pendientes y el fracaso de Bolaños a la hora de lograr un modelo de carrera judicial, que hubiera permitido una mayor despolitización de los tribunales de justicia, marcaron el final de la cruzada contra la corrupción.

Gracias al control de los tribunales de justicia de la rama penal y a una estrategia de negociación a dos bandas mantenida por el FSLN, el partido de Daniel Ortega logró resultados sorprendentes que allanaron el camino para su regreso al poder.

De esta manera, los sandinistas colaboraron con Bolaños para desaforar y procesar a Alemán, logrando así dividir al liberalismo y debilitar tanto al ex Presidente como al Ejecutivo, al tiempo que ante la ciudadanía mostraban su contribución a los esfuerzos contra la corrupción. Asimismo, el FSLN apoyó al gobierno en dos normas pendientes de aprobación

⁹⁶ “Noticia del mes”, *Revista Envío Digital*, n° 273, diciembre de 2004.

por la Asamblea: la Ley de Endeudamiento Público y la Ley de Presupuesto de 2004. Dichas leyes eran dos requisitos ineludibles para que el FMI permitiera a Nicaragua acceder al punto de culminación de la iniciativa de “Los Países Pobres Muy Endeudados” (PPME).

Sin embargo, el partido de Daniel Ortega no permitió a Bolaños llegar demasiado lejos en su “cruzada” ante el temor a que sus actuaciones acabaran afectando al propio FSLN y a que el Ejecutivo acaparara ante la ciudadanía la bandera de la lucha contra la corrupción. En este sentido, Ortega apoyó a Alemán en las acusaciones contra altos cargos del gobierno, entre ellos el propio Bolaños, por un presunto delito de financiación irregular de la campaña electoral de 2001. Además, el líder del FSLN acordó con Alemán una nueva reforma constitucional y la aprobación de una Ley de la Carrera Judicial, ambos aspectos claramente favorables al sandinismo.

Gracias al desgaste y a la división del PLC, que acudió a los comicios escindido en dos partidos diferentes, el FSLN ganó las elecciones municipales en noviembre de 2004 y las generales de noviembre de 2006. La facción “arnoldista” concurrió en las listas del PLC, confeccionadas por el propio Alemán, y el sector “bolañista” lo hizo en una nueva formación que se denominó Alianza Liberal. Con ello, Ortega no sólo ha logrado asombrosas cuotas de influencia en las instituciones desde la oposición, sino que ha conseguido volver al poder después de tres derrotas electorales consecutivas.

Es importante destacar que, pese a las actuaciones judiciales en su contra en los tribunales de primera y segunda instancia de la rama penal, Alemán mantuvo una fuerte capacidad de negociación gracias a los apoyos en las instituciones del Estado, en especial en la CSJ y en Fiscalía General de la República.

Las lealtades personales dentro del PLC y en la Asamblea, y la premisa “si caigo yo, caemos todos”, permitieron a Alemán y algunos de sus colaboradores, no sólo resistir muy

por encima de lo esperado por Bolaños y la comunidad internacional, sino incluso contraatacar y poner en dificultades a sus propios adversarios.

La respuesta de Alemán a las actuaciones judiciales promovidas por el Ejecutivo no se hizo esperar. El 28 octubre de 2002, gracias al apoyo de la Fiscalía General de la República, cargo que fue nombrado por Alemán antes de acabar su mandato como Presidente, logró promover acusaciones contra al propio Bolaños y otros altos cargos del Ejecutivo por haber presuntamente violado la ley electoral durante el proceso electoral de 2001, como autores, cómplices o encubridores, al haber presuntamente recibido fondos ilegales procedentes de la FDN para financiar la campaña del PLC, en un periodo anterior a la escisión del partido, cargos que llegaron a la CSJ.

Pese a que al día siguiente Bolaños anunció que renunciaría a su inmunidad, finalmente decidió no hacerlo ante la amenaza de tribunales de justicia controlados por sus adversarios políticos. En la Asamblea, seis ministros y otros tres altos cargos resultaron despojados de su inmunidad parlamentaria por la mayoría liberal y sandinista, y se iniciaron los trámites para hacer lo mismo con Bolaños. Estos procesos pusieron en jaque al Presidente del Gobierno, a quien no le quedó más remedio que negociar con Alemán.

De esta manera, el líder del PLC intentó promover, en alianza con Bolaños, un modelo de carrera judicial contrario a los intereses del FSLN. El grupo parlamentario liberal, controlado por Alemán, fue imprescindible para la aprobación de la reforma constitucional, la adhesión de Nicaragua al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (TLC) o DR-CAFTA (por sus siglas en inglés *Dominican Republic-Central America Free-Trade Agreement*) y la tramitación de las leyes necesarias para el punto de culminación la iniciativa PPME.

A finales de 2004, tras largas negociaciones paralelas a los procesos judiciales, Alemán y Ortega llegaron a nuevos acuerdos, esta vez con el FSLN en una clara situación de fuerza. El nuevo pacto incluyó, entre otros aspectos, una nueva reforma de la Constitución que suponía una considerable erosión de las prerrogativas del Ejecutivo.

Tras serios enfrentamientos, Alemán y Ortega consensuaron además un modelo de Ley de Carrera Judicial favorable a los intereses del FSLN, se acordó un nuevo reparto en los nombramientos de los nuevos magistrados en la CSJ y la exculpación de Alemán y Byron Jerez de varias acusaciones.

Todos estos elementos sellaron la “cruzada” contra la corrupción de Bolaños, tal como se expone a continuación.

3.4.3.1. Las luchas políticas y el proceso de aprobación de la Ley de la Carrera Judicial

Ante la creciente importancia de las decisiones judiciales, la naturaleza del sistema de acceso y promoción de los profesionales de la judicatura se convirtió en uno de los principales campos de batalla durante el gobierno de Bolaños y no tardó en situarse como un elemento central de las negociaciones políticas.

Pese a que la creación de un sistema de carrera judicial había estado en los planes de modernización del Poder Judicial desde principios de los años 90, había sido estipulado en la Constitución de 1995, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1998 y era uno de los grandes objetivos del “Plan Maestro de Fortalecimiento y Desarrollo Institucional del Poder Judicial de Nicaragua 1997-2001”, la aprobación de la ley no se logró hasta noviembre de 2004. Ni siquiera la presión de la comunidad donante o la existencia de un proyecto específico de la AECID, en colaboración con el PNUD, pudieron impedir los sucesivos retrasos en su tramitación, ni que la trascendental norma cayera en la telaraña de las disputas políticas que rodearon el procesamiento de Alemán.

La aprobación de una Ley de la Carrera Judicial encaminada a lograr un acceso y promoción en la judicatura más meritocrático, fue vista por Bolaños como una oportunidad para debilitar el control de sus adversarios en los tribunales. Se trataba, además, de la reforma más urgente identificada por la Comisión Jurídica Presidencial, integrada por treinta personas entre jueces, ex jueces, profesores universitarios y abogados independientes, establecida por el Ejecutivo para fomentar “la transformación del sistema de justicia”.

Lo que resulta sorprendente es cómo la CSJ prefirió dejar este asunto en manos de las elites políticas. Para la aplicación de la Ley de Carrera Judicial y su desarrollo reglamentario no era imprescindible la aprobación de una norma por parte de la Asamblea Nacional, ya que la propia Ley Orgánica de 1998 reconoce expresamente la necesidad de utilizar el sistema meritocrático en la selección del personal jurisdiccional del Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia, 2003).

La falta de voluntad de la propia Corte se reflejó en el hecho de que, hasta 1999, la institución no constituyó formalmente una comisión para elaborar un anteproyecto de Ley de la Carrera Judicial (Dye, 2000:25). No hay que olvidar que, en ausencia de un sistema de acceso mediante examen, el nombramiento y la promoción de la judicatura era competencia exclusiva del Pleno de la Corte Suprema, previa nominación de la Comisión de la Carrera Judicial, ubicada en la propia Corte.

En el contexto de la difícil coyuntura política del país, la Ley de la Carrera Judicial se convirtió en moneda de cambio en las negociaciones para la liberación de Arnoldo Alemán. Además, los choques personales y partidistas entre los propios magistrados provocaron que hasta el año 2003 la Corte no fuera capaz de aprobar su borrador de anteproyecto para que éste fuera debatido en la Asamblea Nacional.

El anteproyecto fue, finalmente, presentado en la Asamblea Nacional el 4 de febrero de 2003 y se inició su tramitación el 9 de mayo de ese mismo año, siendo objeto de dos dictámenes contrapuestos: el favorable de la Bancada Liberal, mayoritario, y el de la Bancada Sandinista, que estuvo en minoría.

En la raíz de los retrasos en la tramitación de la ley estuvo la falta de consenso parlamentario sobre la naturaleza y alcance del sistema de reclutamiento y promoción de los magistrados, algo fundamental para los intereses de las elites teniendo en cuenta los procesos judiciales en marcha y la posibilidad de la justicia pudiera ser utilizada como arma política.

Por un lado, el FSLN, pese a no oponerse abiertamente a la creación de un sistema de carrera judicial, se negó a aceptar una norma que contemplara restricciones para que los miembros de la judicatura, considerados en su mayoría como simpatizantes del sandinismo, especialmente en la rama penal, permanecieran en sus cargos. Este aspecto hizo que las disputas sobre la ley estuvieran en gran medida centradas en decidir qué pasaría, una vez que entrara en vigor, con los jueces que estaban ya dentro del sistema: si se les sometería a un examen de conocimiento o a un examen curricular, o si quedarían automáticamente incorporados al sistema. Con el objetivo de apartar de la judicatura a Juana Méndez y a otros magistrados sandinistas, los liberales intentaron promover un modelo de carrera judicial que excluyera a quien hubiera formado parte de los órganos de seguridad del Estado.

La segunda gran disputa giró alrededor de la naturaleza y composición del órgano rector de la carrera judicial. En este sentido, el Ejecutivo y las asociaciones de la sociedad civil afines al gobierno de Bolaños propusieron un sistema que disminuyera de manera sustancial el papel de la CSJ en los procesos disciplinarios y en la selección de jueces de los tribunales inferiores, mediante la incorporación a un Consejo de la Carrera Judicial de personas ajenas a la judicatura, procedentes de diferentes instituciones. El FSLN y el sector “arnoldista” del PLC se negaron a apoyar dicho modelo, ya que ambos sectores contaban con

un fuerte respaldo en la CSJ, por lo que no les interesaba disminuir las competencias de dicha institución.

En los últimos meses de 2003, cuando se estaban produciendo las negociaciones sobre la Iniciativa de los PPME, los liberales intentaron sin éxito que la Ley de la Carrera Judicial fuera incluida en el paquete de normas exigidas por la comunidad donante. El FSLN protestó enérgicamente alegando que la ley no tenía nada que ver con la condonación de la deuda y que constituía un intento de los liberales para apartar del caso a la juez Juana Méndez, por sus antecedentes en la seguridad del Estado durante el periodo sandinista, e impedir así que dictara sentencia contra Alemán⁹⁷.

En octubre de 2004, los miembros del legislativo partidarios de Arnoldo Alemán y Daniel Ortega llegaron a un acuerdo de “consenso” para promulgar una Ley de Carrera Judicial, siendo desechado el proyecto presentado por el Ejecutivo. Dado los escasos apoyos del gobierno en la Asamblea Nacional, la norma fue finalmente aprobada el 14 de octubre sin que se tuvieran en cuenta las objeciones de Bolaños.

La decisión fue, en realidad, producto de un nuevo pacto entre Ortega y Alemán. La ley, además de asegurar la permanencia de los entonces miembros de la judicatura, contempla una doble vía de selección de jueces de primera y segunda instancia: a través de oposiciones o concursos públicos y mediante designaciones directas por parte de la Corte, lo cual, en el actual contexto, equivale a designaciones políticas. La principal novedad es que, en el proceso de selección de nuevos magistrados, los aspirantes serán evaluados por un comité, donde sí se espera la participación de juristas renombrados, que en conjunción con los jueces evaluarán sus méritos. El texto fue vetado por el Ejecutivo, que rechazaba la naturaleza y composición del Consejo de la carrera judicial, ya que el modelo excluye la participación de la sociedad

⁹⁷ “PLC y FSLN arrinconan a la HIPIC”, *La Prensa*, viernes 21 de noviembre de 2003.

civil en el proceso, que pasa a estar controlado por cuatro magistrados de la Corte. Según la nueva ley, uno de los magistrados del organismo sería el Presidente de la CSJ, quien lo presidiría, y los tres miembros restantes del Consejo serían elegidos por el voto favorable de las dos terceras partes del pleno de la Corte Suprema de Justicia.

3.4.3.2. *Reveses judiciales*

El 7 de diciembre de 2003, Byron Jerez, al que el PLC había abandonado a su suerte, fue declarado inocente por la juez Juana Méndez por el proceso “la Guaca”, en el que había sido acusado por presuntos delitos de fraude y lavado de dinero. Méndez justificó su decisión en el insólito hecho de que Jerez había actuado por “obediencia debida” a su superior, el ex Presidente Alemán, que no se había lucrado de las operaciones ilícitas realizadas en coautoría con éste y que su confesión coadyuvó al esclarecimiento de los hechos. Insólitamente, la juez Méndez absolvió de toda responsabilidad a Jerez, aun cuando en su sentencia estableció claramente que “...los procesados Alemán y Jerez se coludieron con otros funcionarios públicos (...) y planificaron una serie de actos predeterminados con el objetivo de descapitalizar el erario utilizando las instituciones del Estado que tenían a su cargo...” (CENIDH, 2004).

A criterio del CENIDH (2004):

“(...) esta decisión carece de todo fundamento legal, pues, además que la culpabilidad de Jerez en los delitos imputados quedó plenamente comprobada, de conformidad con el Código Penal vigente, la confesión del reo bajo ninguna circunstancia puede tenerse como una eximente de responsabilidad criminal como lo determinó la Juez en su sentencia. Otro elemento a considerar es que la “obediencia debida” alegada por Jerez y legitimada por la Juez es totalmente inaplicable cuando los actos que supuestamente ordena un superior jerárquico son ilegales”.

Aunque esta decisión fue recurrida por la Procuraduría en mayo de 2004, los magistrados de la Sala Penal Uno del Tribunal de Apelaciones mantuvieron dicho sobreseimiento.

En marzo de 2005, el juez Noveno de Distrito del Crimen, Edgard Altamirano, declaró a Jerez inocente de un presunto delito de fraude de siete millones de dólares en perjuicio del BANIC. El mismo día, la Sala Penal 1 de la Corte de Apelaciones de Managua, integrada por dos magistrados sandinistas y una liberal, declaró el sobreseimiento definitivo para Jerez por el caso de los “checazos”, la única causa por la que había sido condenado a ocho años de prisión por fraude contra el Estado⁹⁸.

Es más, y aunque todavía quedaban algunas causas pendientes contra Jerez, en marzo de 2006, la Juez Quinto Civil de Distrito de Managua, Ligia Rivas, dictó sentencia en contra del Estado de Nicaragua, ordenando la devolución de todos los bienes que le habían intervenido⁹⁹.

En diciembre de 2004, dos años y seis meses después de que la juez Gertrudis Arias abriera la histórica causa contra Alemán por el “caso Canal 6”, y pese a existir pruebas contundentes para condenarle, tres magistrados del Tribunal de Apelaciones de Managua exculparon definitivamente al líder del PLC en este proceso. En tanto se juzgaba el resto de procesos pendientes, se le permitió gozar de un arresto domiciliario en su hacienda “El Chile”. La absolución de Alemán en el “caso Canal 6” y su privilegiado estatus penitenciario fueron considerados un resultado directo de los acuerdos alcanzados en las negociaciones de éste con Ortega y representaron un duro golpe para Bolaños¹⁰⁰.

⁹⁸ “Limpien a Byron Jerez”, *La Prensa*, 19 de marzo del 2005.

⁹⁹ “Caso Jerez, principio y fin de la “Nueva Era”, *El Nuevo Diario*, 13 de marzo de 2006.

¹⁰⁰ “Funciona pacto político: Apelaciones “no vio” las pruebas”, *El Confidencial*, año 9, Edición no. 417, del 5 al 11 de diciembre 2004.

Alemán había recurrido la sentencia por el “caso Canal 6” al considerar que el juicio no había demostrado que él hubiera cometido delito alguno y, desde entonces, el proceso era tramitado por la Sala Penal del Tribunal de Apelaciones de Managua, que dictaminó que no había pruebas suficientes para mantener un auto de formal prisión en contra del ex mandatario. El Procurador General de la República anunció que recurriría en casación contra la sentencia. Según los analistas políticos y diferentes asociaciones civiles, la resolución favorable a Alemán fue dictada una vez que sandinistas y liberales acordaran las nuevas reformas a la Constitución para restar facultades al Ejecutivo¹⁰¹.

Los diferentes traslados de Alemán y el modo en que actuó la juez Juana Méndez en caso “la Guaca”, aún pendiente de resolución por la justicia, pusieron también de manifiesto una clara coordinación entre la cúpula del FSLN y Méndez, y reflejaron la evolución en las negociaciones entre el PLC y los sandinistas.

En primer lugar, tras la pérdida de inmunidad en la Asamblea y las sentencias de Gertrudis Arias y Juana Méndez, el ex mandatario no fue enviado a la cárcel por presuntos motivos humanitarios, dado que, según un dictamen médico presentado por la defensa, padecía varias enfermedades crónicas que no podían ser tratadas bajo un régimen carcelario. Todas estas enfermedades crónicas, provocadas por su sobrepeso, tenían, a juicio de Méndez, a Alemán al borde de un infarto y era, por tanto, humanitario preservar su derecho a la vida¹⁰².

De esta forma, por decisión de la magistrado, Alemán permaneció en su hacienda “El Chile” bajo arresto domiciliario, recibiendo visitas y comunicándose sin restricciones, lo que motivó que a finales de marzo la Procuraduría pidiera su traslado a la cárcel, dado que hasta entonces había recibido 2.276 visitas sin autorización judicial. El 12 de agosto de 2003,

¹⁰¹ “Daniel Ortega saca a Alemán”, *La Prensa*, 4 de diciembre del 2004.

¹⁰² “Crónica de doce días atrapados en un triángulo fatal”, *Revista Envío Digital*, n° 261, diciembre de 2006.

inesperadamente Méndez ordenó su traslado a las instalaciones policiales conocidas como “El Chipote”. El 20 de octubre Méndez le entregó personalmente un teléfono móvil para que se comunicara libremente, aunque coincidiendo con la visita a Nicaragua del Secretario de Estado de los Estados Unidos Colin Powell, el 4 de noviembre de 2003, la juez restringió a diez minutos diarios el uso del aparato. De forma inexplicable, y después de haber afirmado públicamente que Alemán permanecería en la Dirección de Auxilio Judicial de la Policía Nacional, el 26 de noviembre Méndez ordenó su excarcelación y de manera ilegal designó el municipio de El Crucero, donde está la casa de Alemán, como cárcel, conduciéndole de esta forma a un “arresto municipal”. Un nuevo viraje se produjo en diciembre, cuando la juez dictó sentencia condenatoria de 20 años de prisión por los delitos por los cuales se le procesaba, incluido el lavado de dinero (CENIDH, 2004).

El 16 de junio de 2005, el abogado de Alemán solicitó a las autoridades del Centro Penitenciario de Tipitapa el régimen de convivencia familiar para el ex mandatario, un beneficio establecido en la Ley de Régimen Penitenciario que otorga libertad condicional a los presos mayores de 70 años o que padezcan de enfermedades crónicas o en fase terminal. Las autoridades del Sistema Penitenciario Nacional (SPN) rechazaron la petición al considerar que los reos procesados por la comisión de los delitos contemplados en base a la Ley 285, de Estupefacientes, Psicotrópicos y Otras Sustancias Controladas y Lavado de Dinero “no serán excarcelados por ningún motivo bajo fianza, y no gozarán de los beneficios de la condena condicional ni el indulto o amnistía”. Tras recibir dos negativas del SNP, el abogado de Alemán acudió directamente, y sin pasar por la Oficina de Recepción y Distribución de Causas, a la juez Primera de Ejecución de Sentencia, Roxana Zapata, quien acogió el caso y mandó un oficio al Director General del SPN solicitando la remisión del expediente administrativo de la queja de Alemán y sus consideraciones al respecto. También encargó al Instituto de Medicina Legal de Managua que realizara una valoración médica a Alemán. El

examen forense, que recayó en el subdirector del Instituto de Medicina Legal, le diagnosticó una serie de enfermedades crónicas, todas ellas de difícil manejo carcelario, según la opinión del facultativo: hipertensión arterial, diabetes, dolencias cardíacas, obesidad y estrés, gastritis, artritis y desviación de la columna vertebral.

La juez puso en conocimiento del dictamen médico a la Fiscalía, encabezada por un simpatizante de Alemán, que respaldó el informe del forense y no se opuso a que se le concediera “la convivencia familiar”. Por el contrario, la Procuradora General de la República, cargo nombrado por Bolaños, alegó que el juez no tenía autoridad para conocer la queja de Alemán porque la sentencia de 20 años de prisión que pesaba sobre el mandatario estaba aún pendiente de una resolución del Tribunal de Apelaciones. Asimismo, consideró que no se había seguido el procedimiento administrativo adecuado, ya que la gestión debía haber pasado primero por la Oficina de Distribución de Causas y no directamente por el despacho de la juez Zapata. De forma adicional, la Procuradora consideró que Alemán había sido sentenciado a 20 años por lavado de dinero conforme a la Ley 285, por la cual, todo reo procesado tiene prohibido que se le otorgue fianza o gozar de cualquier beneficio adicional a los básicos que merecen los privados de libertad en el Sistema Penitenciario. Ante la petición de nulidad del procesos por parte de la procuradora, la juez Zapata no dio lugar a la queja de la Procuraduría, argumentando que ella sí podía conocer la reclamación de Alemán y que, si ésta no ingresó en la Oficina de Recepción y Distribución de Causas, fue porque la tarea de control y vigilancia no se desarrolla en “el cauce formalista de la actividad jurisdiccional del juez de ejecución”, y que esto permite que el magistrado de Vigilancia Penitenciaria escuche peticiones, quejas o denuncias tanto directamente en su despacho judicial como en las instalaciones penitenciarias¹⁰³.

¹⁰³ “La “ruta Zapata” y la libertad de Alemán”. *La Prensa*, 27 de julio del 2005 / edición no. 23883.

En julio de 2005, la mayoría liberal en la sala de lo constitucional de la CSJ confirmó, con el voto de cuatro jueces liberales de la Sala Constitucional, Guillermo Selva, Ramón Chavarría, Iván Escobar Fornos y Dámisis Sirias, el régimen de convivencia familiar que le había sido otorgado a Alemán previamente y que le permitía moverse libremente por Managua¹⁰⁴.

El día de la decisión, los magistrados la Sala Constitucional considerados simpatizantes del FSLN se ausentaron para evitar ser responsabilizados de dicha decisión, pero su no oposición puso de manifiesto la firmeza del pacto entre Alemán y Ortega (McConnell, 2007:19)

Además de fortalecer la alianza entre ambos políticos, la decisión allanó el camino para que el Tribunal de Apelaciones de Managua sobreyera a Alemán por el caso “Canal 6”.

3.4.3.3. *Los procesos judiciales contra Bolaños y otros miembros del Ejecutivo*

A principios de agosto de 2005, una comisión de la Asamblea Nacional de Nicaragua encontró suficiente fundamento a las acusaciones contra Bolaños y varios altos cargos por la presunta financiación irregular de su campaña y dictaminó favorablemente para que los diputados decidieran levantar o no la inmunidad al Presidente del Ejecutivo con objeto de que éste fuera sometido a la justicia por supuestos delitos electorales. Asimismo, otra comisión debatiría el desafuero de tres ministros y viceministros del gobierno por los mismos cargos¹⁰⁵.

El 22 de septiembre de ese mismo año, los diputados del PLC y del FSLN en la Asamblea nicaragüense acordaron retirar la inmunidad a seis altos funcionarios, entre ellos cuatro ministros, por supuestos delitos electorales, dejando pendiente la votación contra

¹⁰⁴ “Pacto en combo”, *El Nuevo Diario*, 31 de agosto de 2005.

¹⁰⁵ “Recomiendan desafuero de Bolaños”. *BBC Mundo.com*, miércoles 10 de agosto de 2005.

Bolaños. Los ministros desaforados anunciaron que viajarían a Washington para presentar una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Cuando la votación de la Asamblea para desaforar a Bolaños parecía inminente, entraron en la agenda legislativa una serie de propuestas de ley: la del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (TLC), cinco cambios normativos requeridos por el FMI para acceder a la condonación de parte de la deuda y otros varios textos de carácter social. En este contexto, el desafuero entró en una dinámica de complejas negociaciones a diferentes bandas.

3.4.3.4. El nuevo Pacto Político: la reforma constitucional de 2005

En el otoño de 2004, la división en las candidaturas liberales propició que el FSLN ganara las elecciones municipales. Tras los comicios, el FSLN y el PLC volvieron a sentarse a negociar, esta vez con el partido de Daniel Ortega en una clara posición de fuerza para renovar los acuerdos de 2000. El principal objetivo del pacto fue debilitar a Bolaños e impedir que desarrollara su agenda política. Con tal fin acordaron una nueva reforma constitucional para debilitar a Bolaños y reforzar su posición en la Asamblea Legislativa. La Ley No. 520 de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua otorgaba una serie de prerrogativas muy importantes al Legislativo:

- *Ratificar en un plazo no mayor de quince días hábiles, con el voto favorable del sesenta por ciento del total de Diputados, el nombramiento hecho por el Presidente de la República a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador, General de la República, Jefes de Misiones Diplomáticas y, Presidentes o directores de Entes Autónomos y gubernamentales. El nombramiento solo se considerará firme hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique. De no producirse la ratificación el Presidente de la República deberá proceder a un nuevo nombramiento dentro del plazo de treinta días hábiles, debiendo someterse el nuevo nombramiento al procedimiento de ratificación ya establecido.*

- *Elegir con el sesenta por ciento de los votos del total de los Diputados de la Asamblea Nacional, de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por los Diputados, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes:*
 - a. *Al Superintendente y Vice Superintendente General de Bancos y otras Instituciones Financieras*
 - b. *Al Fiscal General de la República quien estará a cargo del Ministerio Público y al Fiscal General Adjunto de la República, quienes deberán tener las mismas calidades que se requieren para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia*
 - c. *a los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República*
 - d. *al Procurador y Sub Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos*
 - e. *al Superintendente y a los Intendentes de Servicios Públicos*
 - f. *al Director y Subdirector del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural*
- *Rendición de cuentas. El legislativo podrá solicitar informes a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de Justicia, Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales quienes tendrán la obligación ineludible de rendirlos. 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 causal de destitución. Si considera que ha lugar a formación de causa, esta decisión acarreará la pérdida de la inmunidad, en los casos en que el funcionario aludido goce de ella. 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 lo pondrá en conocimiento al Presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión.*

En primer lugar, el nombramiento de ministros y embajadores por el Presidente de la República necesita contar con el respaldo de al menos el 60 por ciento de votos en la Asamblea Nacional. En caso de no producirse, el Presidente deberá remitir nuevos nombres. Asimismo, se creó un nuevo Instituto de la Propiedad Urbana y Rural, dependiente del Parlamento y de una nueva Superintendencia de Servicios Públicos, y se llevó a cabo la revisión de la ley de 1995 sobre exenciones fiscales de los medios de comunicación.

Otro aspecto aparentemente incluido en el pacto fue la alternancia en la presidencia de la Corte Suprema entre ambas fuerzas políticas, lo que permitió que una magistrada

sandinista, Yadira Centeno, asumiera este cargo en 2004 y que un liberal, Manuel Martínez, lo hiciera en 2005.

Ante la inminente entrada en vigor de la nueva reforma constitucional, Bolaños recurrió a la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), objetando que los cambios iban contra el principio de separación de poderes y suponían un “golpe de estado”. Pese a que la CCJ consideró que la reforma era jurídicamente inaplicable, el 30 de agosto, 14 de los 16 magistrados de la CSJ declararon legales las reformas constitucionales y consideraron la sentencia de la CCJ una injerencia en los asuntos internos del país. Ante esta situación, y con el mismo argumento, Bolaños apeló a la OEA, solicitando ayuda política bajo los términos de la Carta Democrática Interamericana de 2001.

Poco después, la mayoría liberal en la Sala Constitucional de la CSJ confirmó, con el voto de cuatro magistrados liberales, Guillermo Selva, Ramón Chavarría, Iván Escobar Fornos y Dámisis Sirias, el Régimen de Convivencia Familiar que le había sido otorgado previamente a Alemán y que le permitía moverse libremente por Managua¹⁰⁶. El día de la decisión, los magistrados de la sala constitucional considerados como simpatizantes del FSLN, se ausentaron para evitar ser responsabilizados de dicha decisión. Esta sentencia confirmó la firmeza del pacto entre Alemán y Ortega y cómo la Corte Suprema fue utilizada a tal efecto (McConnell, 2007: 19).

¹⁰⁶“Pacto en combo”, *El Nuevo Diario*, 31 de agosto de 2005.

3.4.3.5. La salida a la crisis, la victoria del FSLN y el final de los procesos judiciales contra Alemán

“(Agradezco) a Dios y la Virgen que después de siete años de retardación de justicia, humillación, atropellos y violación a mis derechos humanos como rehén político del FSLN, finalmente se hizo justicia”. Arnoldo Alemán tras ser sobreesido por la CSJ por todos los cargos en su contra en enero de 2009¹⁰⁷.

En octubre de 2005, como resultado de la fuerte presión internacional y de la ciudadanía, Bolaños y Ortega llegaron a un “acuerdo de gobernabilidad” plasmado en la denominada Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País, por el que la aplicación de las reformas constitucionales quedó aplazada, al menos, hasta el 20 de enero de 2007, cuando tomara posesión el nuevo gobierno tras las elecciones generales. Dicho proyecto de Ley fue introducido por Bolaños en la Asamblea y recibió el apoyo mayoritario de la Cámara.

Conforme a la Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País, publicada en La Gaceta - Diario Oficial, el 20 de octubre de 2005:

“La Ley No. 520, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua; la Ley No. 511, Ley de la Superintendenciade los Servicios Públicos; la Ley No. 512, Ley Creadora del Insituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural; la Ley de Seguridad Social; así como las demás leyes y actos legislativos que se derivan de las mismas, se suspenden en su aplicación hasta el 20 de enero del 2007. Las nuevas autoridad electas en el 2006, Presidente de la República y Asamblea Nacional, tendrán las facultades de aceptar o rechazar estas leyes antes de o hasta la fecha señalada”¹⁰⁸.

En noviembre de 2006, después de 16 años en la oposición, Ortega retornó al poder al ganar las elecciones presidenciales. Con el 36 por ciento de los votos, logró superar el umbral del 35 por ciento en primera vuelta con una diferencia del 5 por ciento sobre el candidato en segundo lugar, necesaria para alcanzar la presidencia.

¹⁰⁷“Corte revoca condena de 20 años a ex presidente Arnoldo Alemán”, *El Heraldo.hn*, viernes 16 de enero de 2009.

¹⁰⁸ *Political Database of the Americas*. URL, <http://pdba.georgetown.edu/>

Cabe recordar que ésta fue una de las reformas electorales contempladas en el pacto de 2000, ya que previamente era necesario el 45 por ciento. Sin dicha modificación, Ortega habría caído nuevamente derrotado en 2006, ya que no habría podido evitar una segunda vuelta en la que el liberalismo hubiera cerrado filas para derrotar al líder sandinista.

De hecho, Ortega obtuvo en primera vuelta un porcentaje de voto inferior al 38 por ciento de 1996 y al 42 por ciento que obtuvo en 2001 cuando concurreó contra Bolaños. La gran diferencia fue que la derecha acudió dividida, ya que la suma de los votos obtenidos por Alianza Liberal y el PLC en 2006 fue de un 55 por ciento, cantidad muy similar a la que obtuvieron los rivales de Ortega en los anteriores comicios de 1996, con el 51 por ciento, y en 2001, cuando le ganaron con el 56 por ciento de los sufragios¹⁰⁹.

Cabe subrayar que la muerte del disidente sandinista y candidato a la Presidencia por Alianza Movimiento Renovador Sandinista (MRS) Herty Lewites, cuatro meses de las elecciones presidenciales de noviembre, cuando se encontraba en el tercer lugar de preferencia de voto, facilitó el triunfo de Ortega. Lewites, que sufría problemas cardíacos, y que había abandonado el FSLN en 2005 tras desafiar la candidatura presidencial de Ortega, falleció de un infarto en un hospital de Managua, cuando estaba siendo sometido a una cirugía menor para extraerle un pólipo en el recto. El que fuera Alcalde de Managua (2000 – 2004) se había consolidado como una sólida alternativa a Alemán y Ortega y amenazaba con captar un porcentaje decisivo de los votos de la izquierda, lo que podría haber dado lugar a la derrota del líder sandinista.

Como resumía perfectamente el Nuevo Diario en diciembre de 2006:

“Cuatro años después del histórico auto de prisión dictado por la juez Gertrudis Arias, el ex presidente Arnoldo Alemán todavía se encuentra atrapado en juicios nacionales e

¹⁰⁹ “Daniel Ortega Presidente del poder desde abajo”, *Revista Envío Digital*, número 296, noviembre de 2006.

internacionales, sin que exista aún una sentencia definitiva en ninguno de los cinco casos pendientes. Alemán está condenado a 20 años de prisión, pero tiene un privilegiado estatus carcelario que no sólo le permite movilizarse por toda Managua y dirigir la actividad política del Partido Liberal Constitucionalista, PLC, sino negociar fallos legales en los tribunales y en la misma Corte Suprema de Justicia, donde ha puesto a sus magistrados¹¹⁰”.

En marzo de 2007, Juana Méndez, tras un breve paso por los Tribunales de Apelaciones, fue elegida magistrada de la CSJ. Tras llegar al poder, Ortega, a través del Sistema Nacional Penitenciario, amplió el régimen de convivencia familiar de Alemán a todo el país. En 2008, Antonio Alemán Lacayo, hermano del ex presidente, era elegido magistrado de la CSJ.

El 16 de enero de 2009, gracias a un nuevo arreglo político entre Ortega y Alemán, la CSJ decretó el sobreseimiento definitivo de Alemán por la condena a 20 años de prisión por actos de corrupción cometidos durante su mandato. El FSLN permitió que cuatro magistrados considerados como simpatizantes liberales de la Sala Penal hicieran mayoría en dicha sala para fallar a favor de Alemán con el voto contrario de los sandinistas Rafael Solís y Armengol Cuadra. Este hecho fue posible ante la no participación de la magistrada Juana Méndez, por ser quien condenó a Alemán en primera instancia y la ausencia de su suplente, Ligia Molina también considerada simpatizante sandinista, por encontrarse fuera del país y estar supuestamente enferma. Ante esta situación, Escobar Fornos, magistrado de la Sala Civil, considerado como uno de los principales apoyos de Alemán en la CSJ, pasó a integrar la Sala. Asimismo, Guillermo Selva simpatizante liberal, fue agregado a la Sala Penal en sustitución de Antonio Alemán Lacayo, que no podía participar por ser hermano del procesado¹¹¹.

¹¹⁰ “En ruta hacia la impunidad”, *El Nuevo Diario*, 26 de diciembre de 2006.

¹¹¹ “Alemán “entrega” al PLC en AN”, *El Confidencial*, año 13, edición No. 617, del 18 al 24 de enero de 2009).

Según los analistas, la liberación de Alemán se produjo a cambio de que el PLC “perdonara” al FSLN el presunto fraude electoral en más de 40 alcaldías en las elecciones municipales de noviembre de 2008, aspecto que había paralizado el Legislativo, y para que el PLC votara a favor de una reforma constitucional que permita a Daniel Ortega presentarse a reelección en las próximas elecciones presidenciales de Nicaragua¹¹².

¹¹² “Alemán “entrega” al PLC en AN”, *El Confidencial*, año 13, edición No. 617, del 18 al 24 de enero de 2009.

Capítulo 4. Factores institucionales y mecanismos de influencia en la imparcialidad judicial

4.1. Organización general del Poder Judicial de Nicaragua

El sistema judicial de Nicaragua está integrado por el Poder Judicial, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, la Defensoría Pública y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

El Ministerio Público de Nicaragua fue creado en octubre del año 2000. La ley le asigna la función acusadora y la representación de los intereses de la sociedad y de la víctima del delito en el proceso penal. La máxima autoridad del Ministerio Público es el Fiscal General de la República, a quien le corresponde, entre otras atribuciones, formular conjuntamente con el Director General de la Policía Nacional la política general y las prioridades que deben orientar la persecución de los delitos, además de integrar conjuntamente con la policía equipos de investigación conformados por miembros de ambas instituciones. El nombramiento del Fiscal General de la República y del Fiscal General Adjunto tiene rango constitucional. El Fiscal General de la República es elegido por la Asamblea Nacional de ternas separadas propuestas por el Presidente de la República y por los diputados, por un período de cinco años

La Procuraduría General de la República es el órgano que representa al Poder Ejecutivo en el ámbito de la justicia, actuando como representante legal del Estado en causas judiciales públicas y privadas. También le compete prestar asesoría legal cuando es solicitada por otras instituciones públicas, y desarrollar estudios e investigaciones encomendados por el Poder Judicial. Su máxima autoridad es el Procurador General, designado por el Presidente de la República (CEJA, 2007).

La Defensoría Pública, creada en 1999, es un órgano adscrito al Poder Judicial, subordinado a la CSJ, pero que goza de autonomía funcional. Está integrada por una Directora, una Subdirectora, supervisores, defensores públicos en el número que requiera la administración de justicia y auxiliares en abogacía. La ley faculta a la Defensoría Pública a intervenir siempre a solicitud de una persona, sea el propio acusado, familiar, amigo, conocido o cualquier otra persona o autoridad que tenga conocimiento de la necesidad del defensor (CEJA, 2007).

El Poder Judicial de Nicaragua conforma un sistema unitario, cuyo órgano superior es la CSJ (artículo 10 de la LOPJ). Los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial son la CSJ, los Tribunales de Apelaciones, los Juzgados de Distrito y los Juzgados Locales. La CSJ es el Tribunal Supremo del Poder Judicial y ejerce las funciones jurisdiccionales, de gobierno y reglamentarias, que le confieren la Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder judicial y las demás leyes (artículo 22 de la LOPJ).

La CSJ está integrada por 16 magistrados y consta de cuatro salas (Civil, Penal, Constitucional y Contencioso-Administrativa) que deben ser conformadas por no menos de tres jueces, distribuidos anualmente por la Corte Plena, pudiendo cada magistrado integrar de modo permanente hasta un máximo de dos salas (Comisión Europea, 2006b).

La Corte Plena está integrada por todos los magistrados de la CSJ. Se reúne ordinariamente la primera y tercera semana de cada mes, y extraordinariamente cuando la convoque el Presidente de la Corte Suprema de Justicia o lo solicite por escrito un tercio del total de sus miembros (artículo 25 de la LOPJ). La Corte Plena forma quórum con la presencia de las tres cuartas partes de sus miembros. Toda resolución o acuerdo de Corte Plena requerirá del voto coincidente de al menos dos tercios del total de sus integrantes (artículo 26 de la LOPJ). La CSJ cuenta con un Presidente, un Vicepresidente y 10 Vocales (artículo 28 de la LOPJ).

Entre las funciones reconocidas en el artículo 164 de la Constitución de Nicaragua, a la CSJ le corresponde decidir sobre su presupuesto, organizar y dirigir la administración de justicia, nombrar a sus funcionarios y reglamentar lo referido a su organización y estructura, así como conocer y resolver los conflictos administrativos surgidos entre los organismos de la administración pública o entre éstos y los particulares, los enfrentamientos que surjan entre los municipios o entre éstos y los organismos del Gobierno Central, los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los Poderes del Estado y, por último, las disputas de constitucionalidad entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales.

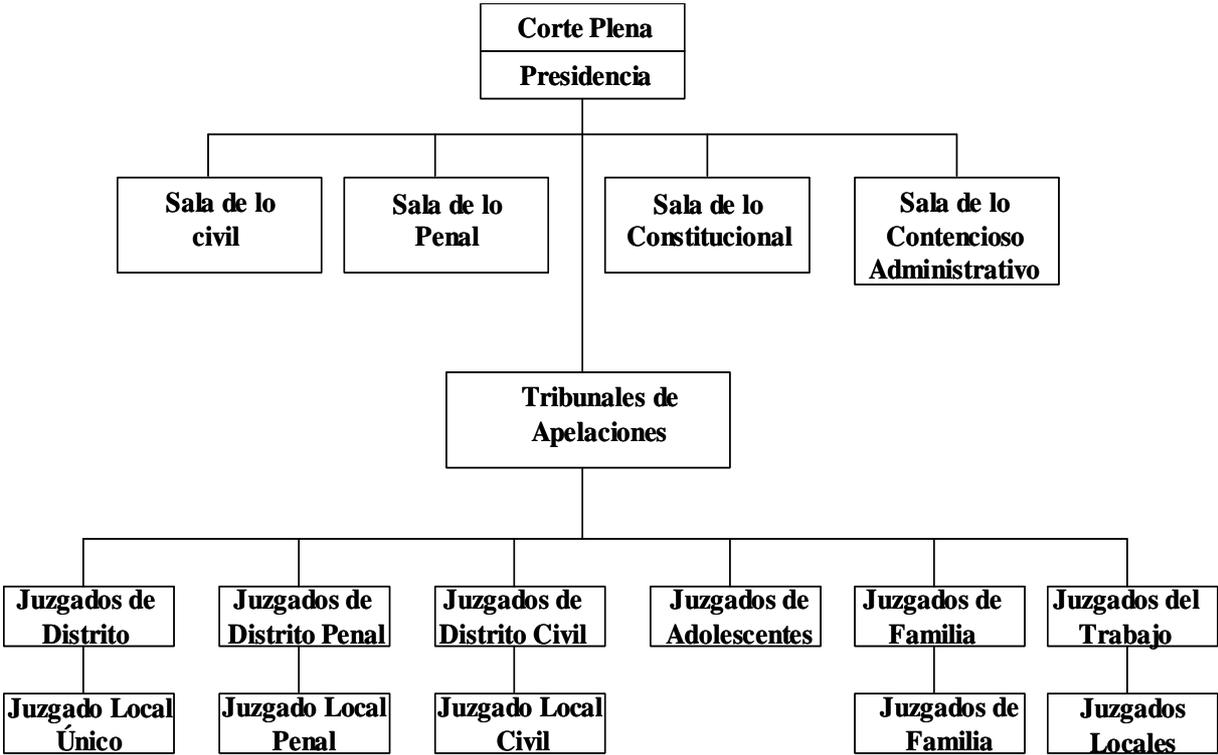
Además de las competencias jurisdiccionales, la Corte ha acaparan las funciones administrativas a través de tres comisiones permanentes: la Comisión de Administración, la Comisión de la Carrera Judicial y la Comisión de Régimen Disciplinario.

El país está dividido en nueve Circunscripciones Judiciales, en donde operan los Juzgados locales, los Juzgados de Distrito y los Tribunales de Apelaciones (ver gráfico 9). Cada uno de los Tribunales de Apelaciones está integrado por no menos de cinco magistrados y dividido en al menos dos Salas, que conocerán de las materias Civil, Laboral y Penal.

Los Juzgados de Distrito se clasifican, según la materia, en Civiles, de Familia, de lo Penal, del Trabajo y otras especialidades que la ley determine. Son juzgados de primera instancia, dependiendo de la materia y cuantía, y también de apelación contra las sentencias de los jueces locales de su misma jurisdicción territorial. En todo el país existen 134 jueces de distrito. La justicia administrada a través de los juzgados locales es la justicia básica o primer peldaño en que se estructura el Poder Judicial. Operan en cada municipio del territorio nacional, con sede en la cabecera del mismo. También son unipersonales. Según su competencia se clasifican en Juzgados únicos, Civiles, de Familia, de lo Penal, del Trabajo¹¹³.

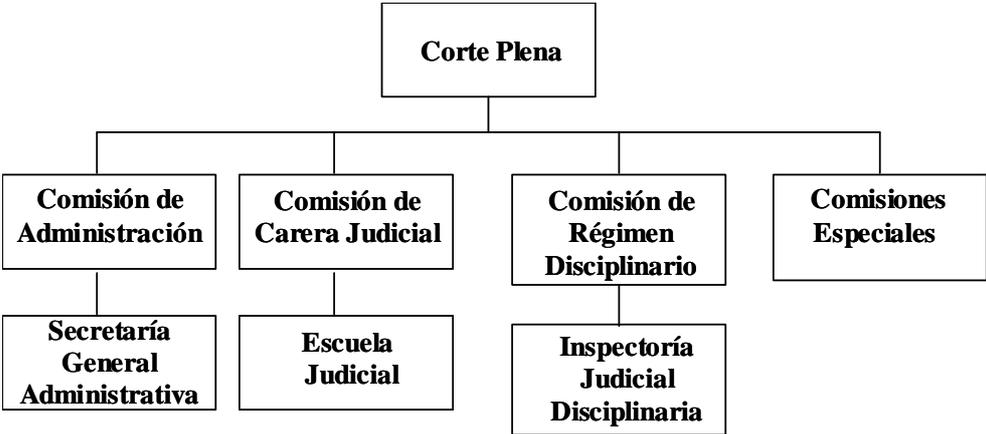
¹¹³ Ibid.

Gráfico 9: Poder Judicial de la República de Nicaragua, organigrama jurisdiccional en 2006.



Fuente: Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

Gráfico 10: Poder Judicial de la República de Nicaragua, organigrama administrativo en 2006



Fuente: Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

4.2. Diseño institucional y principales obstáculos para la imparcialidad judicial en Nicaragua

De acuerdo con la percepción de los jueces (ver cuadro 7) entrevistados en el marco del “Proyecto Política de Justicia y Calidad de la Democracia” de la Universidad de Salamanca, la inestabilidad en el cargo y el sistema de selección son los principales obstáculos que condicionan la imparcialidad judicial en Nicaragua. Se trata de datos procedentes de encuestas presenciales realizadas en octubre de 2002 y junio de 2003. El hecho de que un porcentaje significativo de los encuestados destaquen estos dos elementos parece indicar la existencia de importantes desajustes en sistema de selección y promoción de los jueces del país centroamericano.

En las entrevistas efectuadas en septiembre y octubre de 2002 al 60 por ciento de los diputados de la Asamblea Nacional de Nicaragua, éstos también destacaron el sistema de selección (43 por ciento) y la dependencia de los magistrados con respecto a las decisiones de la Corte Suprema (20,2 por ciento) como las principales amenazas para la imparcialidad judicial. Los datos de las encuestas realizadas a los miembros de la Asamblea en 2007 fueron incluso más contundentes (ver cuadro 7).

En una encuesta encargada en 2005 por la CSJ de Nicaragua para un diagnóstico financiado por la Unión Europea, realizada entre los operadores del sistema de justicia (jueces, fiscales y defensores), el 45,7 por ciento de los entrevistados declaró que la Corte Suprema no contaba con un diseño que fortalezca la independencia judicial, mientras que el 37,2 por ciento respondió de forma afirmativa¹¹⁴.

Las disputas surgidas en los diferentes procesos de selección de jueces y magistrados, los enfrentamientos a cuenta de la aprobación de la Ley de la Carrera Judicial y la alteración

¹¹⁴ Ibid.

del número de magistrados con la reforma constitucional de 2000 confirman que el sistema de selección de los operadores de justicia ha tenido un valor altamente estratégico para las elites y que los miembros de la judicatura no han contado con la estabilidad en el cargo necesaria para ejercer la función jurisdiccional.

Estos indicios constatan que la ausencia de un sistema de carrera judicial transparente y meritocrático, sumada al fuerte verticalismo interno dentro del Poder Judicial, ha convertido al sistema de selección en el principal mecanismo de injerencia política en la judicatura. En el siguiente apartado se analiza la naturaleza de diferentes arreglos institucionales del Poder Judicial de Nicaragua y su impacto en la imparcialidad de los magistrados.

Cuadro 7: Principales obstáculos para la imparcialidad judicial en Nicaragua (% que contestaron “mucho” o “bastante”).

Jueces (2002 – 2003)	La inestabilidad en el cargo (34,5)	El sistema de nombramiento de los jueces (20) La influencia de las cúpulas de los partidos políticos (18,2)
Diputados legislatura 2002 – 2006	El sistema de nombramiento y destitución de los jueces (43)	La dependencia de los jueces con respecto a las decisiones de la Corte Suprema de Justicia (20, 3)
Diputados legislatura 2007 - 2012	El sistema de nombramiento y destitución de los jueces (52, 2)	La dependencia de los jueces con respecto a las decisiones de la Corte Suprema de Justicia (21, 7)

Pregunta: *¿Cuál considera Ud. el principal obstáculo para la imparcialidad judicial en su país?*

Fuente: los datos de las encuestas a miembros de la judicatura proceden de Ramos Rollón et al., 2004 y Estudios nº 17, 39 y 66. Élités parlamentarias iberoamericanas (Encuesta a diputados nicaragüenses, 1996-2001, 2002-2006 y 2007-2011).

4.3. El sistema de selección y estabilidad en el cargo de los integrantes de la judicatura

En Nicaragua, el proceso de selección de los magistrados de la Corte Suprema corresponde a la Asamblea Nacional y al Ejecutivo, que presentan ternas de candidatos, en consultas con la sociedad civil, para que en última instancia sea el Legislativo quien realice la designación definitiva con el respaldo de al menos el 60 por ciento de los votos. El Ejecutivo

no puede bloquear los nombramientos, ya que en caso de no presentar ternas podrá hacerlo la Asamblea de forma unilateral.

Como se ha destacado en el capítulo anterior, la reforma constitucional de 1995 erosionó de forma considerable la potestad del Ejecutivo en la selección de los magistrados de la Corte y otorgó un mayor protagonismo a la Asamblea Nacional. Hasta entonces, el gobierno monopolizaba la elaboración de la lista de candidatos, requiriéndose la mayoría simple para la designación final por parte de la Asamblea. El Presidente del Ejecutivo se reservaba además el derecho a nombrar al Presidente de la Corte entre los magistrados finalmente seleccionados. De este modo, al Ejecutivo le bastaba con tener mayoría simple en la Asamblea para que sus candidaturas fueran respaldadas por el Legislativo. Con la reforma, son los propios magistrados los que seleccionan a su Presidente por espacio de un año, pudiéndose presentar a la reelección.

En principio, las reformas deberían haber generado una mayor transparencia y pluralidad en la judicatura y un menor control del Ejecutivo de las decisiones judiciales. No hay que olvidar que el Ejecutivo es el actor considerado como el principal obstáculo para la imparcialidad judicial en América Latina (O'Donnell, 1998; Domingo, 1999), en especial cuando cuenta con un fuerte control en la Asamblea y en su propio partido (Chávez, 2004).

La respuesta de por qué los cambios en el diseño institucional no han logrado los resultados esperados pese a reducir la capacidad de injerencia del Ejecutivo está en la propia naturaleza del sistema de selección y en el contexto político que ha rodeado todos los nombramientos.

Aunque no existe consenso sobre qué sistema de selección es el más apropiado para garantizar una mayor imparcialidad de los jueces, los expertos coinciden en que es importante

que el organismo que nomine a los candidatos sea diferente del que finalmente los selecciona, y en que la duración del mandato sea al menos mayor de lo que dura una legislatura.

Pese a que el sistema de selección nicaragüense es de naturaleza estrictamente política, ya que las consultas con la sociedad civil no están reguladas y no son vinculantes, por sí solo no tendría que haber ocasionado efectos tan negativos en la imparcialidad judicial. De hecho, hay países como Costa Rica o Estados Unidos cuyos sistemas de selección son de naturaleza política y cuentan con un Poder Judicial de reconocido prestigio e imparcialidad¹¹⁵. Sin embargo, además de factores relacionados con la cultura política del país y el contexto histórico, en Nicaragua el sistema de selección va acompañado de una duración del mandato de los magistrados de la CSJ excesivamente corto, cinco años, aspecto que sin duda genera inestabilidad en el cargo y refuerza las lealtades partidistas. Esta situación contrasta con el mandato vitalicio (siempre que exista “buen comportamiento”) de los magistrados del Tribunal Supremo de los Estados Unidos y de Costa Rica, donde los ocho años iniciales son renovables casi de forma automática¹¹⁶. En ambos casos, este factor favorece que las posibles lealtades partidistas e ideológicas se difuminen en el tiempo.

Como se ha destacado, la reforma constitucional de 1995 aumentó la duración del mandato de seis a siete años, pero la reforma de 2000 la redujo a cinco años, lo que hace que Nicaragua sea, junto a Guatemala, el país con el mandato más corto de toda América Latina. Cuando se preguntó a la muestra de jueces nicaragüenses cuál debería ser la duración del mandato de los magistrados de la Corte Suprema para garantizar su independencia, un 69 por

¹¹⁵ En el primero de los casos todo el proceso corre a cargo de la Asamblea, y en el segundo, es el Ejecutivo el que presenta las nominaciones al Congreso.

¹¹⁶ En Costa Rica se requieren 2/3 de los votos de la Asamblea para la no renovación del mandato de un magistrado.

ciento contestó que debería ser mayor que la actual, frente a un 27 por ciento que la consideró adecuada (Ramos Rollón *et al.*, 2004: 73-74).

Al margen de la propia naturaleza del sistema, la alteración del número de jueces acordada en el pacto político entre “arnoldistas” y sandinistas ha tenido un fuerte impacto en el funcionamiento real del mismo. La incorporación de cuatro nuevos magistrados alteró la pluralidad de la CSJ y afectó las decisiones judiciales (ver capítulo 3). Además, de manera progresiva condicionó y politizó los nombramientos internos del propio tribunal y de los tribunales inferiores de justicia. Estas designaciones tuvieron importantes repercusiones al cambiar la distribución de fuerzas en el Poder Judicial y sentar las bases para un creciente control del más alto tribunal por parte de las cúpulas de los dos partidos.

La reducción de la duración del mandato de los magistrados de la CSJ y de los Tribunales de Apelaciones estipulada en la reforma constitucional de 2000 y el incremento del número de jueces evidenció la desconfianza de las cúpulas de las formaciones políticas en mandatos largos que pudieran erosionar las lealtades partidistas y tuvo como objetivo incrementar la inestabilidad en el cargo y afianzar estos indeseables vínculos.

Si nos fijamos en la procedencia de los magistrados de la Corte Suprema surgida tras el pacto político, gran parte de los magistrados han sido diputados o han ejercido cargos políticos relevantes dentro del PLC o el FSLN, y varios de ellos no contaban con ninguna experiencia previa en la judicatura (ver cuadro 8).

En definitiva, el sistema de selección ha facilitado que los dos caudillos del país, Ortega y Alemán, sitúen a personas de plena confianza en la judicatura, en su mayor parte militantes de su partido. Ante la falta de pluralidad política y la complicidad del PLC y el FSLN en la Asamblea, el Ejecutivo de Bolaños no pudo alcanzar cuotas de poder en la

judicatura, lo cuál hubiera sido imprescindible en su campaña contra la corrupción para no depender de las negociaciones con el FSLN.

Cuadro 8: Procedencia de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia (2000-2006)

Nombre	Procedencia
Josefina Ramos	Asesora de la bancada sandinista hasta 1994
Alba Luz Ramos	Ministra de Justicia durante el sandinismo
Guillermo Selva Arguello	Diputado PLC
Fernando Zelaya Rojas	Diputado Partido Conservador
Carlos Guerra Gallardo	Diputado del PLC durante el gobierno de Alemán
Iván Escobar Fornos	Diputado del PLC y presidente de la Asamblea Nacional (1997-98)
Nubia Ortega	Diputada suplente del PLC
Yadira Centeno	Diputada FSLN durante el gobierno de Violeta Chamorro
Rafael Solís Cerda	Diputado FSLN
Edgar Navas	Diputado PLC
Marvin Aguilar García	Magistrado de Apelaciones 1984-96
Guillermo Vargas Sandino	Juez de distrito 1965-74
Francisco Plata	Docente universitario de la UNAN León declarado apolítico con supuestas simpatías democristianas. Según el Confidencial desde que fuera elegido magistrado cambió su inclinación y pasando a ser el principal asesor jurídico del hermano de Arnoldo Alemán ¹¹⁷
Armengol Cuadra	Presidente de los tribunales especiales anti-somocistas durante el período sandinista y magistrado de apelaciones
Ligia Molina	Militante sandinista hasta su elección como magistrada de apelaciones.
Ramón Chavarría	Asesor de la bancada liberal durante el mandato de Alemán y miembro del tribunal de apelaciones de Masaya ¹¹⁸
Manuel Martínez Sevilla	Ministro de Trabajo durante el gobierno de Arnoldo Alemán.

Fuente: elaboración propia

El hecho de que los propios magistrados de la Corte, y no el Ejecutivo, sean quienes elijan a su presidente y vicepresidente por espacio de un año, pese a representar un importante avance en las relaciones entre el Ejecutivo y la Corte, en la práctica no ha tenido el impacto esperado por dos motivos. En primer lugar, porque un mandato de un año no parece el tiempo necesario para desarrollar una adecuada gestión. En la mayoría de los países de América Latina el mandato es de dos o más años. Así, por citar algunos ejemplos, en Honduras es de cuatro años, en Chile de tres, y en Perú, Bolivia y Colombia de dos (Comisión Europea,

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Nueva negociación en la suprema. El Confidencial* Edición no. 344 del 22 al 28 de junio de 2003.

2006b). En segundo lugar, porque el progresivo control de las cúpulas del PLC y el FSLN de los magistrados de la Corte ha desvirtuado la selección interna de autoridades. El acuerdo de alternancia en la presidencia y vicepresidencia de la Corte es una clara prueba de ello.

En lo que se refiere a la participación de la sociedad civil en el sistema de nombramiento de los magistrados de la Corte, conforme al artículo 168 de la Constitución (epígrafe 7), entre las atribuciones de la Asamblea Nacional de Nicaragua figura:

“Elegir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de listas separadas, propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por Diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes”.

Sin embargo, la disposición constitucional de incorporar consultas con asociaciones civiles para dar mayor transparencia al proceso ha demostrado ser deficiente, ya que dichas consultas no están reguladas ni son vinculantes.

Estas consultas se realizan de forma informal con asociaciones de abogados, el Consejo de Planificación Económica y Social (CONPES) y algunas organizaciones no gubernamentales. Aunque en ciertas ocasiones se han llegado a efectuar entrevistas televisadas a algunos candidatos, al final la Asamblea siempre ha llevado a cabo los nombramientos sin tener en cuenta las propuestas de las asociaciones civiles y sí las consignas de Ortega y Alemán.

Este aspecto contrasta con los casos centroamericanos de Guatemala, El Salvador y Honduras, donde, si bien no parece que haya supuesto la despolitización de los nombramientos, el carácter vinculante de las consultas ejerce cierto filtro en los procesos de selección (Díaz Rivillas y Linares, 2004:90).

Un segundo cambio importante propiciado por la reforma constitucional de 1995 fue el aumento en el porcentaje de votos necesario en la Asamblea para la selección de los magistrados de la Corte, que pasó de una mayoría simple al 60 por ciento de los votos. Este

aspecto, en teoría, debería haber favorecido un mayor consenso en las candidaturas y, en ausencia de una mayoría clara en la Cámara, haber dado pie a un órgano judicial más plural.

No obstante, pese a que un margen de votos tan elevado no ha permitido a ningún partido seleccionar de manera unilateral a los magistrados y ha sido necesario que las principales formaciones presentes en la Asamblea, PLC y FLSN, negocien las candidaturas, esta reforma tampoco ha tenido el efecto esperado. Desde el gobierno de Alemán, el PLC y el FSLN han pactado los nombramientos y, lejos de seleccionar a juristas moderados y de reconocido prestigio o con una amplia experiencia en la judicatura, han tenido como principal criterio el situar a personas de clara adherencia partidista y personal hacia Alemán y Ortega. Además, el proceso de selección ha sido opaco y se ha desarrollado a través de negociaciones informales al margen de la Asamblea, en el marco de pactos por el reparto de cuotas de poder, tal como se puso de manifiesto en el acuerdo político de 2000 y en los sucesivos procesos de selección.

Asimismo, cuando en el Legislativo no se ha logrado el consenso en las candidaturas, los puestos de los magistrados han permanecido vacantes durante meses. Los intentos por despojar a Alemán de su inmunidad parlamentaria propiciaron en septiembre de 2002 un desenlace semejante cuando venció el mandato de cinco magistrados. Ante la falta de consenso, la Corte Suprema tuvo que funcionar por espacio de casi un año con tan solo 11 magistrados. Este aspecto provocó que la elección del presidente de la corte y otros cargos tuviera lugar sin el *quórum* contemplado por la ley.

El prestigioso jurista nicaragüense Alejandro Serrano Caldera cuestionó la legalidad de tal situación. En su opinión, tal como señala la ley, “la Corte Plena está integrada por todos los magistrados de la Corte Suprema” y “formará quórum con la presencia de por lo menos las tres cuartas partes del total de sus miembros”. Es decir, según su interpretación, hubiera

sido necesaria la participación de al menos doce magistrados del Poder Judicial, y la elección se dio con tan solo once.

Paradójicamente, el sistema de selección de los magistrados de la Corte ha sido uno de los mayores obstáculos en la cruzada contra la corrupción de Bolaños. Su capacidad para nominar candidatos en los dos procesos de designación de jueces acontecidos durante su mandato ha sido totalmente irrelevante, al no contar el Ejecutivo con el suficiente apoyo en la Asamblea Nacional entre los diputados de su propio partido. La selección ha sido siempre el resultado de negociaciones entre el sector “arnoldista” del PLC y el FSLN.

Durante el periodo objeto de estudio (1997-2006), ningún partido ha controlado la Asamblea. El Ejecutivo de Bolaños contó con el apoyo de tan solo nueve diputados, mientras que la mayoría del PLC continuó fiel a Alemán. Por tanto, la dispersión de poder entre el Ejecutivo y la Asamblea y la falta de un control del Presidente del Gobierno sobre su propio partido, lejos de contribuir a una mayor pluralidad e imparcialidad de los magistrados, ha tenido un efecto muy negativo en la imparcialidad judicial.

Este dato contrasta con recientes estudios que destacan la ausencia de control del Ejecutivo sobre la Asamblea y sobre su propio partido como las variables que favorecen la emergencia de la imparcialidad judicial (Chávez, 2004).

Por último, es importante resaltar que, como resultado de la modificación de la ley electoral y la consecuente “eliminación de potenciales adversarios”, tan solo tres fuerzas políticas¹¹⁹ pudieron contar con representación en la Asamblea que surgió tras las elecciones de 2001. El PLC¹²⁰ obtuvo el 53,34 por ciento de los escaños, el FSLN el 42,2 y el Partido

¹¹⁹ La tercera fuerza política, Camino Cristiano Nicaragüense, contó con tan solo un puñado de diputados, y acudió en coalición con el PLC.

¹²⁰ Dentro de las listas del PLC fueron incluidos los candidatos del Partido Camino Cristiano Nicaragüense.

Conservador el 2 por ciento, frente a los 11 partidos que conformaban la Cámara anterior. Este hecho supuso que los diferentes procesos de selección de magistrados fueran acaparados de forma exclusiva por el PLC y el FSLN que, gracias a la nueva ley obtuvieron la mayoría de los escaños parlamentarios en un momento en el que la popularidad de sus líderes había sufrido un notable retroceso.

4.4. El número de magistrados de la Corte Suprema de Justicia

Otro aspecto importante de la reforma de 1995 fue el establecimiento de un número fijo de magistrados. Con esta modificación, la CSJ pasó a estar integrada por doce magistrados elegidos por la Asamblea Nacional. Para alterar dicho número es necesario reformar la Constitución, lo cual requiere una mayoría cualificada en la Asamblea.

El cambio fue en principio muy positivo, ya que la Constitución sandinista de 1987 establecía un mínimo de siete magistrados (artículo 163), pero no un máximo, lo que dio lugar a una importante crisis al principio del gobierno de Violeta Chamorro cuando desde la Asamblea Nacional se intentó alterar de forma drástica el número de jueces de la Corte para debilitar el control sandinista de la judicatura. Esta indeterminación dejaba siempre la puerta abierta a continuas disputas.

Sin embargo, pese a que ningún partido ha contado con los votos necesarios para cambiar la Constitución de forma unilateral, cuando los intereses del PLC coincidieron con los del FSLN a la hora de erosionar el Estado de Derecho, la reforma constitucional de 2000 dio paso a la alteración del número de magistrados sin ningún motivo organizativo. De este modo, el incremento en cuatro jueces, de 12 a 16, fue una adaptación de las elites a la distribución de poder en la Corte heredada de la anterior legislatura y, como se ha puesto de manifiesto, ha tenido un fuerte impacto en las decisiones judiciales.

4.5. Los nombramientos internos de la Corte Suprema de Justicia

El cambio en el sistema de nombramientos dentro de la CSJ tampoco ha servido para fortalecer la imparcialidad judicial. Dada la creciente politización de la institución y el valor estratégico de su presidencia, el hecho de que el Ejecutivo ya no cuente con la potestad para designar anualmente al máximo responsable de la Corte no ha tenido el efecto positivo esperado.

Cabe destacar que las funciones del Presidente de la Corte son sumamente relevantes en el funcionamiento del Poder Judicial de Nicaragua. De acuerdo con el artículo 29 de la Ley Orgánica, es también el Presidente del Poder Judicial y entre sus atribuciones figuran tramitar los asuntos que debe resolver la Corte Suprema, convocar, presidir y fijar el orden del día en las sesiones ordinarias de Corte, convocar a sesiones extraordinarias por su propia iniciativa o cuando así lo soliciten por escrito al menos un tercio del total de los miembros del Alto Tribunal y presidir la Comisión de Administración de la institución.

Este último aspecto es muy importante, ya que a la Comisión le corresponde planificar y ejecutar la política administrativa del Poder Judicial, formular el anteproyecto del presupuesto del Poder Judicial y someterlo al Pleno de la Corte, supervisar la distribución de causas entre juzgados de igual materia en un mismo territorio y controlar la ejecución presupuestaria.

Obviamente, estos elementos de poder no pasaron desapercibidos entre las elites nicaragüenses. Al contrario de lo que había sucedido en las elecciones internas de los tres años anteriores, cuando las negociaciones del pacto político de 2000 estaban ya consumadas, la injerencia política se puso claramente de manifiesto en la selección del nuevo presidente y vicepresidente de la CSJ. Como se ha destacado, el resultado final fue la designación del liberal Francisco Plata como Presidente y de la sandinista Yadira Centeno como

Vicepresidente, en sustitución de los considerados como reformistas Vargas Sandino y Alba Luz Ramos, que en los años anteriores habían jugado un papel fundamental para impulsar los cambios en el organismo de justicia (Dye, 2000:25).

De acuerdo con varios magistrados de la CSJ, desde 1995 los cargos del Alto Tribunal, renovables cada año, se habían elegido por consenso y no en función de intereses partidistas. El magistrado Vargas Sandino, uno de los jueces mejor valorados por los donantes internacionales, y bajo cuya presidencia se hicieron los mayores esfuerzos de reforma, señaló al respecto¹²¹:

“Las elecciones en la Corte Suprema están politizadas, pese a todos los esfuerzos que se han hecho, lo cual resulta muy doloroso para mí, después de tres años de realizar un trabajo duro y serio por la modernización y la independencia del Poder Judicial”.

La que fuera entonces vicepresidenta de la Corte Suprema, Alba Luz Ramos, declaró:

“Inexplicablemente, el consenso que se había hecho una práctica entre los 12 magistrados en el sistema de elecciones internas a raíz de las reformas constitucionales en 1995, se ha roto porque de repente se interpretó que no había necesidad de consenso y que bastaba contar votos con los dedos de las manos y con eso se resolvía el problema”.

De este modo, desde septiembre de 1999¹²² los partidos políticos han controlado de manera directa las decisiones en el nombramiento de autoridades de la Corte, algo que, con la llegada de los magistrados del pacto, les ha sido mucho más fácil. De hecho, en la actualidad existe un acuerdo partidista para la rotación en la presidencia de liberales y sandinistas.

En definitiva, si consideramos la intencionalidad de la reforma, la percepción de los propios jueces y la propia lógica de esta garantía constitucional, todo indica que la debilidad del mecanismo facilita la intromisión partidista en las decisiones de la CSJ, que refleja en

¹²¹ “Frenado avance de Poder Judicial”, *El Nuevo Diario*, 11 de Septiembre de 1999.

¹²² La elección del año 2002 constituye una excepción, ya que el FSLN contó con mayoría en la Corte Suprema al estar paralizados cinco nombramientos por falta de consenso en la Asamblea.

gran medida los acontecimientos que se desarrollan en la arena política. Como ejemplo, cuando se estaban llevando a cabo negociaciones entre Alemán y Ortega sobre el proceso judicial que afectaba al primero, los magistrados de la Corte considerados simpatizantes del FSLN y del PLC fueron incapaces de alcanzar consenso para el nombramiento de ocho magistrados de Apelaciones que habían agotado su mandato en agosto de 2003. En concreto, los tribunales de apelaciones de Granada y Masaya permanecieron paralizados por falta de magistrados desde septiembre de 2003 hasta la primavera de 2004. Este hecho pone de manifiesto cómo, en ausencia de un sistema de acceso y promoción adecuadamente normado, la falta de acuerdo en la Corte Plena puede dar lugar a disfunciones.

Esta situación genera una alta inestabilidad en el cargo para los jueces que no obedezcan a quienes deben su nombramiento, aunque lo habitual es que ellos mismos estén predispuestos a favor del partido que les ha postulado.

4.6. Sistema de selección de los tribunales de primera y segunda instancia

La definición de la naturaleza del sistema de reclutamiento judicial ha sido el principal reto de la reforma judicial en Nicaragua. De acuerdo con la visión de los representantes de las agencias de cooperación internacional con presencia en Managua, de diferentes expertos y de los propios jueces, se trata de un aspecto central para la profesionalización y despolitización de la judicatura.

Pese a ser un aspecto destacado por diferentes diagnósticos como elemento clave para la profesionalización de la judicatura y el fortalecimiento de la imparcialidad, hasta octubre de 2004 no existió voluntad alguna por parte de las elites políticas ni de la propia CSJ para incluir en la agenda la Ley de la Carrera Judicial. Este fue sin duda el mayor fracaso del Plan Maestro de Modernización de la Corte Suprema de Justicia 1997-2001.

Como destaca el PNUD en su valoración del impacto del Plan Maestro de Modernización de la Corte Suprema de Justicia 1997-2001 (Barreto, 2002):

“La presencia excesiva del elemento político en la justicia es un factor que se mantiene como un obstáculo fundamental para el desarrollo. En este marco político, el Poder Judicial mantendrá una situación insatisfactoria de independencia interna y externa en la medida que no se apruebe una Ley de Carrera Judicial y el nombramiento de los Magistrados se dé por cuotas partidarias en la Asamblea Nacional”.

Del mismo modo, la Comisión Jurídica Presidencial¹²³ establecida por el Ejecutivo de Enrique Bolaños el 21 de febrero de 2002 para fomentar la transformación del sistema de justicia destacó, en relación a los criterios de selección del personal jurisdiccional en Nicaragua:

“La existencia de un sistema establecido estandarizado y normado con criterios claros y basados en méritos profesionales para la promoción de los funcionarios constituye una condición necesaria para que los jueces se encuentren sujetos únicamente a la Constitución, a las leyes de la República y a su conciencia”¹²⁴.

Uno de los juristas expertos que formó parte de dicha Comisión subrayó de forma contundente lo sorprendente que resultaba la ausencia de una carrera judicial en Nicaragua:

“Siempre buscando la independencia del Poder Judicial, insistimos en la creación de la Carrera Judicial. Demandamos un proceso de méritos: que al juez local le cueste el juzgado local, que para llegar hasta ahí sea necesario ser un buen alumno y ganar concurso y no ser únicamente un mandado de uno o de otro partido; que quien pasa de juez local a juez de distrito lo haga como producto de una ejecutoria profesional con probidad, que quien llega a magistrado sea el mejor de los jueces de distrito, que quienes lleguen a magistrados de la Corte Suprema sean los mejores de los mejores. Hacemos énfasis en las cualidades éticas que deben exigirse a todos los profesionales del derecho: abogados, notarios, registradores públicos. En Nicaragua no tenemos aún una Carrera

¹²³ La Comisión estaba integrada por 30 personas -25 abogados-, entre magistrados, ex-magistrados, jueces, ex-jueces, profesores universitarios y abogados independientes

¹²⁴ Plan Operativo Global de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua 2003- 2007. Febrero de 2003.

Judicial. Y sin Carrera Judicial no hacemos nada. Existen actualmente dos proyectos de ley. Uno lo presentó a la Asamblea un diputado, cumpliendo todos los requisitos y con base en un trabajo académico hecho en la Universidad Centroamericana. El otro proyecto lo está haciendo la Corte Suprema de Justicia. Pero nunca lo termina. Y sí, tenemos ya más de cien casas de justicia, hasta en Bocay, en El Cuá y Planes de Vilán, ¡pero una ley de carrera judicial que le imprima profesionalismo a la administración de justicia ¡no la ha hecho aún la Corte! Resulta increíble: la Corte Suprema de Justicia, la cabeza del Poder Judicial, no ha presentado aún a la Asamblea Nacional un proyecto de ley de carrera judicial, aunque de esto se viene hablando desde hace años. La Corte se excusa afirmando que no presentará su proyecto hasta que se retire el otro, lo que no deja de ser asombroso”¹²⁵.

Como destaca el estudio promovido por la Unión Europea “*La Justicia en Nicaragua: Diagnóstico del sistema de justicia*” (2006):

“La estructura vertical del sistema de justicia nicaragüense apunta otro problema a valorar. El modelo existente es altamente jerarquizado, en donde se asume la existencia de órganos superiores e inferiores, lo que puede afectar la independencia. La atribución de la Corte Suprema de Justicia en la designación de magistrados y jueces es una condicionante en este aspecto”.

Resulta por tanto evidente que la ausencia de un sistema de carrera judicial ha dañado la imparcialidad de los miembros de la judicatura. En primer lugar, la falta de exámenes de acceso y la ausencia de transparencia en los nombramientos por parte de la CSJ han generado la presencia de elementos no meritocráticos en el mecanismo de reclutamiento. Ningún sistema de selección, por muy reglado y transparente que sea, está exento de ciertos amiguismos; sin embargo, en el caso de Nicaragua, y tal como reconocen los propios miembros de la judicatura entrevistados, el peso de estos criterios es muy elevado.

Como se observa en el cuadro 9, aspectos como “la amistad con funcionarios o legisladores” o “magistrados de la Corte Suprema”, y “el haber pertenecido a un partido político” parecen tener más peso que criterios meritocráticos como “acreditar un excelente

¹²⁵ “Nuestro sistema de justicia está enfermo de gravedad”, *Revista Envío Digital*, nº 244, julio de 2002.

expediente académico” o “haber ocupado cargos en el sistema de justicia”. Estos datos basados en las percepciones de los propios miembros de la judicatura indican que el clientelismo y patronazgo presentes en la vida política nicaragüense se han trasladado a la judicatura y que, tal como confirman diferentes diagnósticos, la ausencia de una Ley de la Carrera Judicial ha contribuido de forma decisiva a dicho desenlace.

Es más, si comparamos los datos de Nicaragua con Costa Rica y El Salvador, país este último que también vivió un conflicto armado y que ha mantenido altos niveles de polarización política, observamos fuertes contrastes en la forma en que se percibe la selección de los miembros de la judicatura.

Cuadro 9: Criterios para ser elegido juez en Nicaragua (respuestas “importante” y “muy importante”).

Criterio	Nicaragua	El Salvador	Costa Rica
Acreditar un excelente expediente académico	52,5	83,0	85,9
Haber ocupado cargos en el sistema judicial	49,2	75,0	88,5
Haber pertenecido a un partido político	58,3	35,0	11,5
Amistad o vínculos cercanos con representantes de las Fuerzas Armadas.	11,9	3,3	-
Amistad o vínculos cercanos con funcionarios o legisladores	63,8	46,7	19,2
Amistad o vínculos cercanos con los miembros de la Corte Suprema	77,1	65,0	41,6
Prestigio familiar	40	33,3	17,9

Fuente: Ramos Rollón *et. al.*, 2004. *Pregunta: de los siguientes factores que le menciono, ¿cuáles considera importantes para ser elegido juez o magistrado en su país?*

A la falta de idoneidad de los criterios de selección hay que unir el hecho de que en 1990 sólo el 10 por ciento de los jueces locales nicaragüenses y el 70 por ciento de los jueces de distrito tenían títulos en Derecho. Este hecho afectaba sin duda a la imparcialidad en sus decisiones, dado que la carencia de conocimientos abría la puerta a la interferencia de aquellos más versados (Comisión Europea, 2006b).

La Escuela Judicial de Nicaragua, creada en 1993, se encontraba a mediados de los años 90 en un estado muy incipiente, sin la capacidad técnica y los recursos necesarios para afrontar la urgente necesidad de profesionalización de los miembros de la judicatura.

El fortalecimiento de la Escuela Judicial fue uno de los aspectos priorizados en el Plan de Modernización de la Justicia nicaragüense 1997-2001. La Escuela Judicial carecía de medios para planificar, organizar y desarrollar y evaluar la formación profesional. Además, no existía una cultura de participación de propios jueces en los procesos formativos y los miembros de la judicatura eran meros espectadores que acudían a cursos impartidos por docentes extranjeros.

A la debilidad formativa de los operadores de justicia se sumaba la necesidad de adaptar su formación a los cambios sustanciales que el Organismo Judicial afrontaba tanto en la modernización de sus códigos, como en la reforma organizativa y funcional surgida con la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)¹²⁶, para así hacer frente a la creciente demanda de tutela judicial de la sociedad.

Si tenemos en cuenta el débil punto de partida, no cabe duda que desde mediados de los noventa se avanzó de forma considerable en la profesionalización de los operadores de justicia gracias al fortalecimiento, con el apoyo de la cooperación donante internacional, de la Escuela Judicial. Como logros más importantes cabe destacar la elaboración de módulos instruccionales en las áreas de civil, laboral, mercantil, penal y técnicas de conciliación y mediación, y la generación de un cambio de cultura al involucrar a los propios jueces en la capacitación.

Pese a los esfuerzos promovidos por las diferentes agencias de cooperación para fortalecer la situación de la Escuela Judicial, la Escuela no ha mantenido grupos de trabajo

¹²⁶ La LOPJ establece la Escuela Judicial en el art. 73 como órgano auxiliar adscribiéndola en el art. 78 a la Comisión de la Carrera Judicial de la CSJ.

estables, ni ha logrado consolidar un grupo de docentes nacionales estable, lo que ha erosionado la posibilidad de profundizar en aspectos metodológicos del trabajo de capacitación para evaluar aspectos tales como la evolución en el aprendizaje. Tampoco existe una base de datos que permita identificar la capacitación adquirida por cada magistrado y no hay un reconocimiento oficial de los esfuerzos realizados en materia de formación.

Como destaca el Plan Operativo Global de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua 2003-2007 en su diagnóstico de la situación de la Escuela:

“La Escuela Judicial se encuentra muy limitada para cumplir con su labor de especialización y actualización del personal de justicia. No es capaz de generar ingresos propios que permitan aumentar su volumen de actividad y no ha progresado de forma significativa en el aún incipiente proceso de reconversión de la Escuela en un Centro de Estudios Superiores, capaz de impartir cursos de postgrado de alto nivel. La inexistencia de un modelo de evaluación del efecto de la capacitación sobre el desempeño de los operadores del sistema de justicia es otra de las debilidades de la Escuela¹²⁷.”

Todos estos factores, junto a la ausencia, hasta fechas recientes, de una Ley de Carrera Judicial que estableciera criterios meritocráticos de ingreso y promoción dentro del organismo de justicia y la creciente politización de la judicatura desde 1999 fruto de los conflictos en la arena política, han repercutido en la motivación para formarse de los miembros de la judicatura, tal como estos mismos expresaron en las diferentes entrevistas realizadas en Managua durante el trabajo de campo.

La aprobación de la Ley de la Carrera Judicial ofrece un escenario más esperanzador para la reducción de la corrupción y la politización de los tribunales de justicia. De hecho, el 84 por ciento de los operadores de justicia consideran que la citada norma conllevará un mayor fortalecimiento de la justicia y de la independencia del Poder Judicial (Comisión Europea, 2006b).

¹²⁷ Plan Operativo Global de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua 2003-2007.

Según la Ley, el Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial tiene como principales funciones la coordinación, planificación y ejecución de la política administrativa y financiera del Poder Judicial, la dirección de la Carrera Judicial y la resolución de las infracciones al régimen disciplinario de los funcionarios del sistema, lo que lo convierte en un nuevo polo de poder político. El Consejo está integrado por cuatro magistrados de la CSJ, incluido el Presidente de la misma, que ejerce su presidencia. Los tres miembros restantes del Consejo son electos por el voto favorable de las dos terceras partes del pleno de la CSJ. Los que conformen este Consejo no formarán parte de ninguna de las Salas de la Corte, dedicándose de manera exclusiva al ejercicio de estas funciones mientras dure su período, que será de un año. En definitiva, se trata de un órgano de la Corte Suprema que crea un nuevo foco de poder.

El elemento más positivo del sistema de carrera judicial es que, en el proceso de selección de nuevos jueces, los aspirantes serán evaluados por un comité, donde sí se espera la participación de juristas de prestigio reconocido, que en conjunción con los magistrados evaluarán sus méritos¹²⁸. Aunque la nueva ley mejora la situación anterior, el sistema provoca dudas importantes, sobre todo al mantener la doble vía en los nombramientos, lo que se traduce en reparto de cuotas de poder, y también por conservar casi todo el poder en manos de la CSJ.

Sin embargo, aún es pronto para valorar las posibles repercusiones del nuevo órgano en el trabajo de los operadores de justicia. Aunque la Ley fue aprobada el 14 de octubre de 2004, hasta el 17 marzo de 2005 no fue creado oficialmente el Consejo Nacional de Administración de Carrera Judicial, cuya primera plantilla estuvo compuesta por dos magistrados sandinistas de la Corte y dos liberales. En octubre de 2007, pese a haber pasado

¹²⁸ “Consejo de Carrera Judicial Arranca 17 de marzo”, *El Confidencial*, año 9 Edición no. 428 del 6 al 12 de marzo 2005.

tres años desde la aprobación de la Ley de la Carrera Judicial, aún no se habían aprobado el reglamento ni los pasos necesarios para su vigencia efectiva. La situación ha llegado hasta tal punto que jueces, magistrados de los Tribunales de Apelaciones y secretarios de Actuaciones de todo el país realizaron una marcha de protesta hasta las instalaciones de la CSJ para exigir al alto tribunal la inmediata aprobación de la normativa que reglamentará la Ley de Carrera Judicial¹²⁹.

4.7. Procesos disciplinarios

En Nicaragua, las investigaciones y quejas de carácter disciplinario formuladas contra los funcionarios judiciales se conocen y resuelven en primera instancia por la Comisión de Régimen Disciplinario de la Corte Suprema, auxiliada por la Inspectoría Judicial Disciplinaria, que seguirá un procedimiento sumario y, en segunda instancia, por la Corte Plena (Aráuz y Moreno, 2001:43). Las sanciones pueden ser de amonestación, multa no superior al 10 por ciento del salario mensual, suspensión de un mes a un año sin goce de salario o destitución (Dall'anese, 2000:31).

Cuando se requirió a los miembros de la judicatura que señalaran el principal obstáculo para que los jueces actúen de manera imparcial, dándoles una lista de diferentes opciones recogidas por la literatura sobre el tema, la opción más destacada por los magistrados de los tribunales inferiores de la rama penal -en un 34,5 por ciento- fue la inestabilidad en el cargo. Un tercer impacto de la ausencia de un sistema de carrera judicial, y que parece estar relacionado con la fuerte percepción de inestabilidad en el cargo destacada por un porcentaje muy significativo de jueces, ha sido la naturaleza de los procesos disciplinarios. Dentro de los aspectos relacionados con la independencia interna, se pidió a magistrados inferiores que evaluaran si los procesos disciplinarios funcionan en su país como

¹²⁹ “Exigen aprobación de la Ley de Carrera Judicial”, *El Nuevo Diario*, 17 de octubre de 2007.

un mecanismo político para expulsar o sancionar a jueces que no están de acuerdo con el Gobierno o con la Corte Suprema, un 42,2 por ciento se mostraron de acuerdo con dicha afirmación¹³⁰.

Como se ha mencionado anteriormente, la CSJ fue también destacada por el 43,7 por ciento de los miembros de la judicatura entrevistados como uno de los actores que alteran de forma significativa la conducta judicial en Nicaragua. En 2002, los diputados de la Asamblea Nacional percibieron igualmente la dependencia de los jueces con respecto a las decisiones de la CSJ (20,2 por ciento) como el segundo factor más negativo para la imparcialidad judicial. En 2007, esta percepción entre los diputados era incluso más elevada (21,7 por ciento) y se mantenía como el segundo obstáculo más relevante para la imparcialidad judicial (PELA, 2007).

En lo que respecta a la utilización de los procesos disciplinarios como elemento para combatir la corrupción dentro de la judicatura, con la excepción del mandato en la Corte de los magistrados Guillermo Vargas Sandino y Alba Luz Ramos, durante el cual fueron expulsados de la judicatura más de 200 jueces y secretarías de juzgados que de manera flagrante habían abusado de sus cargos, desde el gobierno de Arnoldo Alemán no se han hecho esfuerzos significativos en este sentido.

De acuerdo con el diagnóstico realizado en la elaboración del Plan Operativo Global de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua 2003-2007:

“Aunque no se dispone de datos acerca de la dimensión de este problema, existe un acuerdo básico en que se trata de una práctica frecuente el establecer cobros ilegítimos en los tribunales, bien para conseguir agilización en trámites judiciales, bien para

¹³⁰ De forma específica, 15 de los 55 miembros de la judicatura entrevistados declararon haber sufrido algún proceso disciplinario en el ejercicio de su cargo. De ellos, 14 pertenecen a los tribunales inferiores y uno a la CSJ y de éstos, 10 consideran que el proceso no fue transparente ni respetuoso con sus derechos de defensa. En lo referente al resultado del proceso, cuatro de los casos fueron resueltos a favor del juez o magistrado, mientras que destaca que ocho no fueron resueltos y dos están pendientes de resolución.

presionar a favor de resoluciones favorables. La práctica del “tú me ayudas, yo te ayudo” contribuye significativamente a dañar la imparcialidad de los jueces y otros operadores del sistema de justicia”.

Según estudios del Instituto de Estudios Nicaragüense (IEN) del año 2000, el 80 por ciento de la población consideraba que existía corrupción en los juzgados. En ese mismo año, las encuestas del *WorldBusiness Environmente Survey* (2000) situaron a Nicaragua entre los seis países de América Latina en los que la judicatura era percibida como más corrupta por parte de los empresarios. Los datos del *World Economic Forum* (2002-2003, 2004-2005 y 2006 - 2007), basados en las percepciones de hombres de negocios, colocan a Nicaragua entre el grupo de Estados latinoamericanos en los que las empresas manifiestan una mayor necesidad de realizar sobornos o pagos extras para conseguir decisiones judiciales favorables.

Hay que destacar que la corrupción no es algo exclusivo del organismo de justicia. El índice de la organización no gubernamental Transparencia internacional posicionó a Nicaragua en el año 2001 entre los 15 países más corruptos del mundo y como el tercero más corrupto de América Latina con un índice de percepción de la corrupción del 2,4. En el año 2003, Nicaragua obtuvo 2,6 y ocupaba el lugar 88 entre 133 países evaluados y el décimo entre 17 países latinoamericanos. En 2006, el país centroamericano volvió a registrar esta misma puntuación, lo que le mantuvo en el grupo de países con “corrupción sistémica crónica”.

En Nicaragua, algunos medios de comunicación y asociaciones de Derechos Humanos han denunciado continuas irregularidades y favoritismos en los procesos disciplinarios y estiman que esto evidencia una clara falta de control de los magistrados de la Corte sobre las actuaciones de los jueces, en especial en casos de corrupción y narcotráfico¹³¹.

¹³¹ Para un análisis de este tipo de situaciones que se produjeron durante el año 2003, ver CENIDH, 2004

En lo que respecta a los procesos disciplinarios de los magistrados de la Corte Suprema, corresponde a la Asamblea Nacional conocer, admitir y resolver sobre las renunciaciones y destituciones. Para que un magistrado pierda la inmunidad es necesario el voto favorable de la mayoría de los miembros de la Asamblea por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y delitos comunes (Escobar, 2002).

Desde el gobierno de Chamorro tan solo se llegó a abrir un proceso contra un magistrado, Francisco Rosales, quien había mantenido continuos enfrentamientos verbales con Alemán, y que además se había opuesto públicamente al “pacto político”. Diez diputados liberales presentaron una iniciativa de ley para promover su destitución, aduciendo que el nombramiento de Rosales fue nulo, porque no cumplió con los 10 años de ejercicio de la abogacía requeridos para optar al cargo¹³². El proceso no fue finalmente consumado debido a que la destitución del magistrado habría supuesto la posible nulidad de todas las sentencias por él firmadas.

Todos estos datos ponen de manifiesto que el Poder Judicial de Nicaragua ha mantenido una estructura jerárquica tradicional con un elevado verticalismo que ha sido un terreno abonado para la injerencia de los partidos políticos y que no ha existido voluntad para luchar de manera decidida contra la corrupción en los tribunales de justicia.

4.8. Autonomía financiera colectiva e individual

El aumento en los recursos económicos de los organismos judiciales latinoamericanos es, sin duda, una de las áreas donde mayores avances se han logrado en la última década y Nicaragua no ha sido la excepción. El progresivo aumento en el presupuesto del país ha permitido una “dignificación” de los recursos humanos y de las infraestructuras de la

¹³² “Primeros pactos de un pacto sin pueblo”, *Revista Envío digital*, número 209, agosto de 1999.

judicatura y la creación de nuevas áreas como el Instituto de Medicina Legal de Managua o la Defensoría Pública.

Cabe recordar que en 1990 los fondos destinados al Poder Judicial representaban tan solo el 0,45 por ciento de Presupuesto General de la República. La precaria situación obligó a comienzos de los noventa a cerrar incluso algunos juzgados (Wilson y Solís, 1991). Con la reforma constitucional de 1995 se estipuló por primera vez que el porcentaje mínimo otorgado al Organismo de Justicia no debía ser inferior al 4 por ciento del Presupuesto (artículo 159). Cabe mencionar que el cumplimiento de este mínimo no se ha cumplido todos los años (ver cuadro 10), ya que el cálculo realmente se hace respecto a los ingresos del Estado y excluye otras partidas, como las procedentes de la cooperación internacional.

Tal como señala la que fuera presidente de la CSJ, Alba Luz Ramos, este malabarismo presupuestario se debe a la interpretación que hacen de la ley el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Asamblea¹³³. Si se aplicara lo estipulado en la Constitución, el porcentaje asignado al Poder Judicial no habría alcanzado ni el 3 por ciento del Presupuesto General de la República en ningún año, salvo en 1998, 2003 y 2004 (ver cuadro 10).

No obstante, la escasez de fondos ha dejado de ser un problema de gran envergadura para el Poder Judicial de Nicaragua¹³⁴. De hecho, la cantidad asignada al Poder Judicial tanto en términos del PIB (0,75 por ciento) como del Presupuesto General de la República, está por encima de la mayoría de países de América Latina y de países europeos como Holanda, Portugal, Hungría o los países escandinavos (ver gráficos 11 y 12).

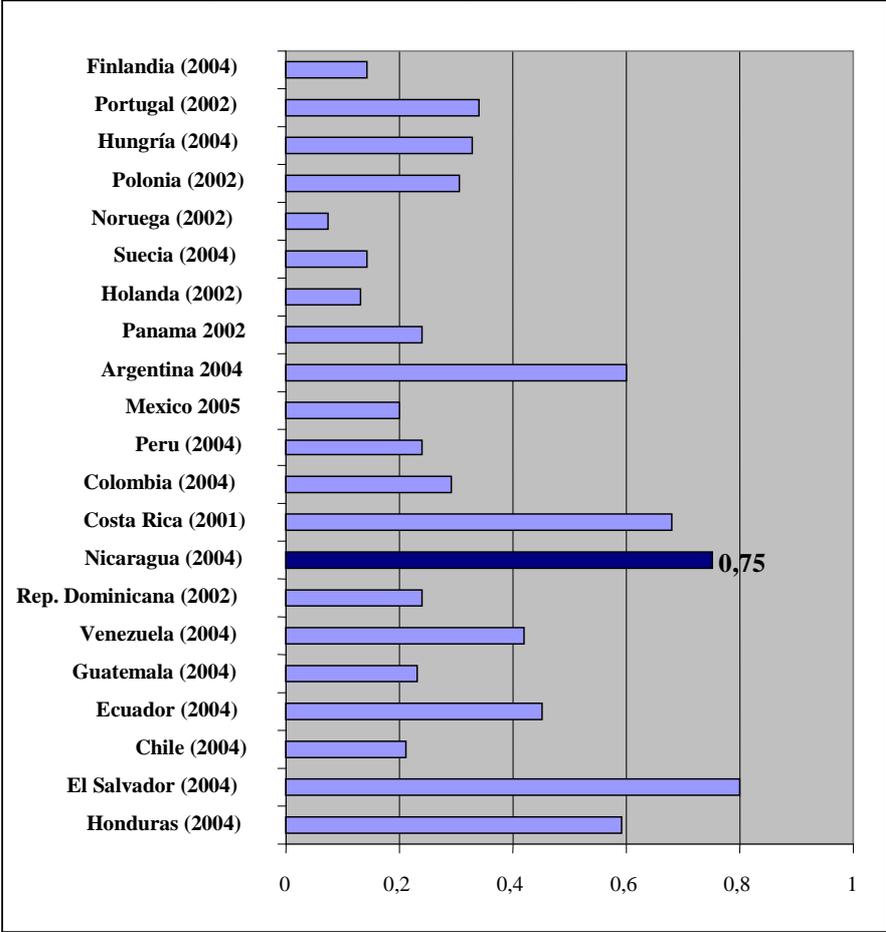
Mientras que el presupuesto se ha mantenido con un crecimiento moderado, el personal del organismo de justicia pasó de 100 personas en 1997 a 500 en 2001, y la Corte

¹³³ “La lucha por la independencia económica y funcional”, *El Confidencial*, del 25 de abril al 1 de mayo de 1999.

¹³⁴ Entrevista con Alejandro Serrano Caldera, Managua, octubre de 2002.

Suprema aumentó de 9 a 16 el número de sus magistrados. A ello hay que unir que el grueso del presupuesto, al igual que sucede en la mayoría de los países de la región, es destinado a pagar los salarios. Aunque persisten problemas en la periodicidad de los desembolsos, la capacidad del Ejecutivo para utilizar el tema presupuestario como arma política se ha reducido de forma sustancial, lo cual es un importante avance.

Gráfico 11: Presupuesto Judicial como porcentaje del Producto Interior Bruto.

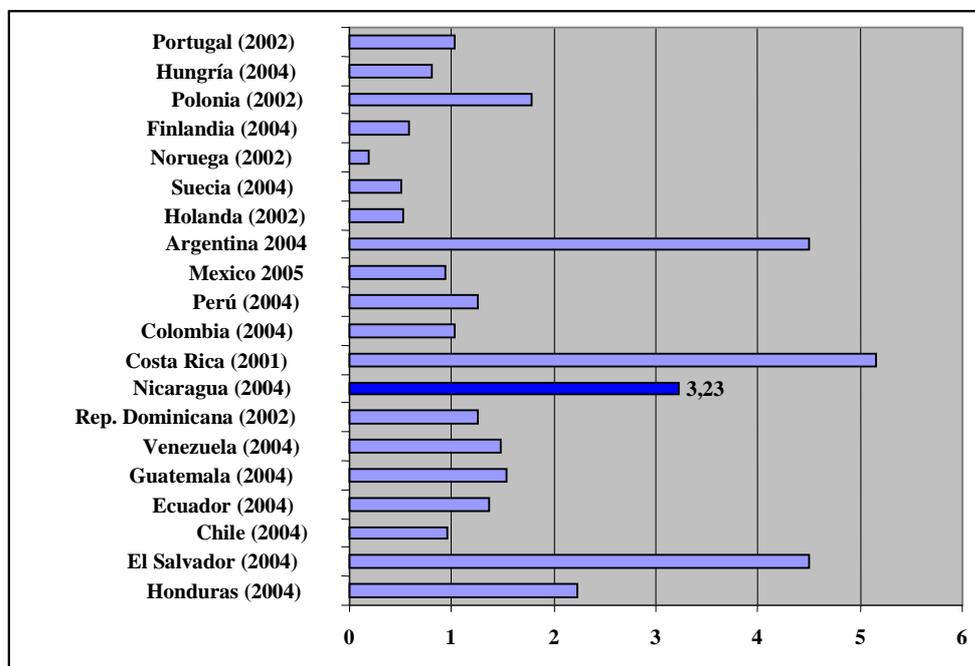


Fuentes: varias, ver anexo.

Sin embargo, la distribución interna del presupuesto plantea ciertas dudas, no sólo a la hora de constatar si ha permitido una mayor eficiencia en el funcionamiento del Poder Judicial, sino también en relación a los criterios utilizados para su distribución. De hecho, un porcentaje significativo de los jueces entrevistados (47,2 por ciento) consideró como

importante o muy importante el peso de factores políticos o de amistad a la hora de distribuir el presupuesto dentro del Poder Judicial (Ramos Rollón et. al., 2004: 47).

Gráfico 12: Porcentaje del presupuesto anual dedicado al Poder Judicial.



Fuentes: ver anexo.

Cuadro 10: Presupuesto asignado al Poder Judicial de Nicaragua (1998 - 2003).

Presupuesto mínimo	Año	% Presupuesto ingresos corrientes del gobierno central	Cumplimiento de la ley	% Presupuesto General de la República	Cumplimiento de la Ley
4%	1998	4	Si	3,5	No
	1999	4	Si	2,7	No
	2000	4	Si	2,87	No
	2001	4,14	Si	2,42	No
	2002	4,18	Si	2,7	No
	2003	4,7	Si	3,26	No
	2004	4,7	Si	3,24	No

Fuente: Elaboración propia basada en datos facilitados por la CSJ y las Leyes Fundamentales de Presupuestos de la República de Nicaragua.

En lo que se refiere a los salarios judiciales, la estipulación por ley del presupuesto ha propiciado además un aumento progresivo en los sueldos de los miembros de la judicatura.

En Nicaragua, los gastos de personal se han incrementado de forma considerable. En 1996, el 45 por ciento de los recursos anuales del Poder Judicial eran dedicados al pago de

salarios (tanto administrativos como jurisdiccionales); en 2001 ya supusieron el 75 por ciento del total presupuestado (Cuaresma, 2002: 28).

Incluso, dados los escasos recursos del país, podría incluso cuestionarse si en el caso de los magistrados de la CSJ los sueldos no son excesivamente elevados. No hay que olvidar que Nicaragua es uno de los países más pobres de América Latina, con un salario medio interprofesional de 205 dólares mensuales¹³⁵. Sorprende, por tanto, la elevada cuantía de los sueldos de los magistrados de la Corte (6.300 dólares) frente a los jueces de apelaciones (Managua) (2.275 dólares), de distrito (Managua) (1.241 dólares) y locales (Managua) (827 dólares) (ver cuadro 11)¹³⁶.

Cuadro 11: Categorías salariales de los miembros de la judicatura de Nicaragua (en dólares).

Categoría de jueces	31 de marzo 1990¹³⁷	31 Diciembre 2002
Corte Suprema	863	6.300
Tribunales de Apelación	654	2.275
Juzgados de distrito	435	1.241
Juzgados locales	339	827

Fuente: datos de 2002 procedentes de Proyecto Estado de la Región – PNUD, 2003. Para datos de 1990 Wilson y Solís, 1991.

Si se comparan estos salarios con los de otros países de la región o de otras zonas geográficas, el promedio salarial de los jueces de primera instancia nicaragüenses está por debajo del de Argentina, Colombia, Chile, Costa Rica o España. Por el contrario, los magistrados de la CSJ tienen los sueldos más altos no sólo de la región, sino que superan a países como España, Italia y Noruega. El ratio de diferencia entre los emolumentos más altos y más bajos es mucho más elevado que en Perú, Argentina, Costa Rica, Chile, España y Noruega (ver cuadro 12). Es importante matizar, no obstante, que los niveles salariales de los

¹³⁵ “Honduras y Nicaragua con los salarios promedios más bajos”. *La Prensa*, 25 de febrero del 2002.

¹³⁶ “Protesta por salarios de jueces y magistrados”. *El Nuevo Diario*, 27 de Noviembre de 2002.

¹³⁷ Tipo de cambio 1 U.S.\$ = (46.380,00 córdobas).

magistrados son similares a los de los altos cargos de otras instituciones del Estado, por lo que no sería justo demandar una reducción que no afectara también a éstos.

Cuadro 12: Grado de compresión de los salarios judiciales de países de América Latina (salarios nominales en dólares).

	Salarios de los jueces del más alto tribunal	Salarios de los jueces al principio de su carrera	Grado de compresión
El Salvador (2005) ¹³⁸	3.814	1.965	1,9
Chile (2003)	5.850	3.804	1,5
Perú (2001)	1.876	562	3,3
Nicaragua (2002)	6.323	825	7,7
Uruguay (2004)	1676	1.103	1,5
Guatemala (2005)	5.516	2.758	2,0
Brasil (2003)	5.558	5.016	1,1
Rep. Dominicana (2003)	2.820	1.599	1,8
Colombia (2003)	3.585	1.194	3,0
Trinidad y Tobago (2004)	4.390	3.252	1,4
Argentina (2000)	4.956	3.895	1,3

Fuente: elaboración propia (ver anexo).

Cuadro 13: Grado de compresión de los salarios judiciales de países europeos (Salarios brutos en dólares)

	Salarios de los jueces del más alto tribunal	Salarios de los jueces al principio de su carrera	Grado de compresión
España (2004)	11.640	4.460	2,6
Francia (2004)	6.814	2.476	2,8
Alemania (2004)	8.617	3.699	2,3
Inglaterra (2004)	26.560	19.409	1,4
Italia (2003)	9.400	2.879	3,3
Hungría (2003)	3.118	1.595	2,0
Polonia (2002)	483	263	1,8
Eslovaquia (2003)	1.321	896	1,5
Albania (2004)	1.491	747	2,0
Serbia (2004)	1.293	949	1,4

Fuente: *The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, 2004.

Si además tenemos en cuenta el apoyo de la comunidad donante, no cabe duda de que la escasez de recursos ya no es uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el organismo de justicia en comparación con otras instituciones del Estado. Sin embargo, el

¹³⁸ En El Salvador, los datos salariales han sido obtenidos de la media de los salarios de los magistrados de Cámara I y Magistrado de Cámara II, y entre Juez de 1a Instancia I, II y III.

incremento salarial y presupuestario no parece haberse traducido en una mayor imparcialidad, y no ha comportado una reducción de la corrupción en la judicatura.

Aunque unos salarios elevados hacen en teoría más atractiva la captación de mejores profesionales y reducen la lógica de que la precariedad justifica sobresueldos ilegales, no existen indicios que estos beneficios se hayan producido en Nicaragua. De hecho, según datos de encuestas de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo realizadas en 1999 (Dye, 2000:22), y las valoraciones de los expertos entrevistados en Managua, la confianza de la población en los jueces locales, cuyos salarios son los más bajos de la judicatura, es bastante mayor que la que los ciudadanos tienen en el resto de instancias judiciales. Es más, en 2003, USAID llegó a retirar su apoyo a la CSJ basándose en supuestos actos de corrupción de algunos de sus magistrados, y decidió congelar sus ayudas a esta instancia.

Ante el escándalo de corrupción que sacudió al Poder Judicial en otoño de 2005 por la sustracción ilegal de las cuentas de la CSJ de 609.000 dólares que habían decomisados a un narcotraficante, en diciembre de ese mismo año, tras lentas investigaciones, los magistrados de la CSJ destituyeron por decisión unánime a cuatro jueces suplentes y suspendieron del ejercicio profesional a dos abogados y notarios, que participaron en la trama jurídica, pero el dinero no fue encontrado¹³⁹. Además, las investigaciones o acusaciones formales contra miembros de la judicatura involucrados han quedado estancadas de forma indefinida, debido aparentemente a problemas procedimentales (Salazar y De Gramont, 2007: 117-118).

En definitiva, el notable incremento en los salarios de los jueces y magistrados de Nicaragua, así como en el presupuesto asignado al Poder Judicial, no ha conllevado una mayor imparcialidad entre los miembros de la judicatura.

¹³⁹“Caen jueces y abogados suspendidos, pero dólares ya volaron”, *El Nuevo Diario*, 14 de Diciembre de 2005.

Capítulo 5. Vigilancia de la ciudadanía e imparcialidad judicial

5.1 Antecedentes históricos: sociedad civil, ciudadanía y poder político en Nicaragua

5.1.1. La sociedad civil durante el periodo somocista (1937 - 1979)

Durante la dinastía de los Somoza, pese a que en Nicaragua no estaban prohibidas las organizaciones o asociaciones, existían fuertes obstáculos para el nacimiento de una sociedad civil autónoma y activa. Con el objetivo de fortalecer su base social, el somocismo promovió ciertas formas de organización, fundamentalmente sindicatos, pero también asociaciones juveniles, de mujeres, de agricultores, de militares o de jubilados. La coacción y la entrega de beneficios a sus líderes permitieron al régimen tener bajo su control a importantes segmentos de la sociedad.

No obstante, existían algunas organizaciones sin vínculos clientelares con el somocismo, principalmente sindicatos de diferentes tendencias políticas. Sin embargo, su impacto era reducido debido a la represión existente, por lo que, en este contexto, la sociedad civil era sumamente débil, especialmente en el medio rural. A estos sindicatos se le sumaron, en los años sesenta y setenta, un puñado de organizaciones caritativas y comunidades eclesíásticas de base inspiradas en la teología de la liberación que demandaban una mayor justicia social. Este escenario desalentador cambió en cierta medida en los años previos al derrocamiento del régimen. La movilización revolucionaria y el descontento generalizado dieron pie a que surgieran asociaciones autónomas como la Federación de Trabajadores de la Salud, la Asociación de Trabajadores del Campo, la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua y los comités de vecinos. Estos últimos se convertirían posteriormente en Comités

de Defensa Sandinistas y más tarde en el Movimiento Comunal de Nicaragua (Borchgrevink, 2006: 17 –18).

La movilización y organización de grupos en la sociedad civil alcanzó su máxima expresión en el denominado Movimiento Pueblo Unido (1979), una amplia alianza de organizaciones populares vinculadas al FSLN que resultó fundamental para el derrocamiento del somocismo y para limitar el papel de las elites de los partidos opositores al régimen en la conformación de un nuevo gobierno (Williams, 1994: 172).

5.1.2 La sociedad civil durante el Gobierno sandinista (1979 - 1990)

Aunque los partidos opositores participaron en el movimiento de protesta popular, el FSLN fue capaz de maniobrar para consolidar su liderazgo. De hecho, durante las etapas finales del somocismo, las fuertes protestas populares y la rebelión liderada por el FSLN se desarrollaron más allá del control de las elites de los partidos opositores al régimen. Como resultado, dichas elites no pudieron jugar un papel relevante en la caída del régimen ni en la subsiguiente construcción del nuevo orden político. No hay que olvidar que para el sandinismo, el significado social de la democracia era algo más que la alternancia en el poder a través de elecciones. Significaba la transformación y la reestructuración de la pobreza y las relaciones de poder y el aumento de la participación popular en la vida política, económica, social y cultural del país (Williams, 1994: 173 - 174).

En este contexto, el principal proceso de democratización de la fase inicial de la Revolución tuvo lugar en el ámbito de la sociedad civil. Con el objetivo de construir una sociedad basada en la participación popular, se hicieron grandes esfuerzos de organización para transformar la sociedad y contar con el apoyo de la ciudadanía con vistas a implementar diferentes políticas y actuaciones de desarrollo. Para ello, a las asociaciones afines al sandinismo se les concedió 16 de los 49 asientos del nuevo órgano legislativo corporativo, el

Consejo de Estado. Pese a que el Consejo nunca llegó a ser un Legislativo fuerte, después de 1981 llevó a cabo un creciente número de iniciativas legislativas, y los delegados de las diferentes organizaciones intervinieron de forma muy activa en la elaboración de importante legislación. Junto a la participación en el Consejo de Estado, estas asociaciones de masas también actuaron en los consejos locales y nacionales. La representación en estos consejos oscilaba entre lo simbólico, en ocasiones, y lo instrumental en otras. Finalmente, cabe destacar las funciones paraestatales que cumplían muchas de estas organizaciones con su papel en las campañas nacionales de alfabetización, anti malaria o del sistema de racionamiento. Sin embargo, pese a los notables avances frente al periodo somocista, existían límites en la autonomía de estas organizaciones. Por un lado, el hecho de que el FSLN fuera un movimiento guerrillero generó una estructura altamente vertical que reducía el debate y la discusión interna dentro de las organizaciones. Los dirigentes sandinistas veían a dichas organizaciones como apéndices del aparato del partido. De hecho, algunos líderes temían que otorgar mayor autonomía a las organizaciones de masas podía deteriorar la frágil relación con el sector privado y complicar la habilidad del FSLN de mediar entre las demandas de las organizaciones de masas y la capacidad del Estado de responder a las mismas. La situación creada por el conflicto armado con “la Contra”, el embargo estadounidense y la creciente crisis económica afectaron enormemente a la autonomía de las asociaciones populares. El gobierno se volvió cada vez más sensible a las críticas y menos tolerante con la oposición política, y aumentó la presión para que las organizaciones defendieran la Revolución frente a las agresiones externas. De forma progresiva, éstas tuvieron que subordinar sus demandas a los requisitos de defensa de la Revolución promovidos por el gobierno (Williams, 1994: 173 – 174).

Así, la mayoría de las organizaciones que surgieron en este periodo fueron integradas por un gran número de personas afines al sandinismo. Sus líderes eran elegidos por el FSLN y

no por los militantes de las mismas, de forma que más que como instrumentos para expresar los intereses de sus integrantes, las organizaciones servían como canales de transmisión de las órdenes del partido hacia sus miembros. Dentro del modelo corporativista sandinista, la línea divisoria entre el Estado, el partido y las organizaciones ciudadanas era difusa, y la autoridad recaía incuestionablemente en el partido y en su estructura de toma de decisiones centralizada. En definitiva, resultaba difícil catalogar a la sociedad civil nicaragüense como vibrante, ya que las organizaciones no sandinistas eran débiles y poco numerosas (Borchgrevink, 2006: 28).

5.1.3 Gobierno de Violeta Chamorro (1990 - 1996)

La llegada al poder de Violeta Chamorro originó importantes transformaciones en la sociedad civil. Las organizaciones de masas, las cuales habían desempeñado un papel preponderante en la sociedad civil durante el sandinismo, pasaron a ser consideradas como contrincantes políticos por el nuevo gobierno y tuvieron que adaptarse de forma drástica a los nuevos tiempos. Al no poder ya contar con el apoyo del Estado, las organizaciones populares sandinistas sufrieron un debilitamiento considerable, tuvieron que reducir su personal, su grado de actividad y reconsiderar su relación con el FSLN.

Aunque inicialmente mantuvieron sus lazos y lealtades hacia el partido y la mayoría de sus líderes siguieron siendo militantes del FSLN, de forma progresiva fueron adquiriendo una mayor autonomía. Esta desvinculación parcial se manifestó en aspectos tales como la celebración de elecciones internas para la selección de sus líderes y, al no tener que centrar sus esfuerzos en la defensa a ultranza de la Revolución sandinista, comenzaron a desarrollar sus agendas de forma más autónoma. No obstante, este proceso de desvinculación no ocurrió de la noche a la mañana, sino que fue progresivo y doloroso debido a los fuertes sentimientos afectivos hacia la Revolución y a la persistencia de la polarización entre sandinistas y anti sandinistas (Borchgrevink, 2006: 20).

En los primeros años del gobierno de Violeta Chamorro, caracterizados por una fuerte confrontación política, el control del FSLN de las grandes organizaciones sindicales permitió al partido de Daniel Ortega influir de forma importante en la arena política, y estas organizaciones tuvieron una considerable relevancia en los conflictos claves del periodo. El Frente Nacional de los Trabajadores (FNT), que pasó a agrupar a la mayoría de las asociaciones sindicales, fue muy combativo ante la pérdida de su estatus de las asociaciones sindicales con el nuevo gobierno y promovió manifestaciones y protestas. Sin embargo, lejos de evitar las privatizaciones, el movimiento sindical sólo pudo retrasarlas y negociar las compensaciones. Aunque el gobierno de Chamorro no llevó a cabo estrategias directas para desarticular a los sindicatos, sus políticas de austeridad y de ajuste estructural provocaron dicho efecto (Dye, 1999: 77-78). Cabe destacar que el FNT no adquirió ninguna independencia del FSLN hasta 1996.

Como resultado de seis años de conflictos, las organizaciones sindicales acabaron muy desgastadas y fragmentadas. Las divisiones se produjeron debido a motivos políticos propiciados por la propia escisión del FSLN y a la existencia de diferentes objetivos. Las privatizaciones dieron lugar a que algunos representantes sindicales recibieran terrenos, acciones y otras formas de capital productivo de las antiguas compañías estatales (Borchgrevink, 2006:20 – 21).

La relación entre el FSLN y la sociedad civil se deterioró también como consecuencia de la desilusión con el liderazgo de Daniel Ortega, que dio lugar a la escisión de un sector del partido y la creación, por parte Sergio Ramírez, el que fuera Vicepresidente del Gobierno durante el gobierno sandinista, del Movimiento de Renovación Sandinista en 1995.

En cuanto a las organizaciones empresariales, pese a que la creciente debilidad de los sindicatos debería haber fortalecido su posición durante el gobierno de Chamorro, éste no fue el caso. Aunque el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) había sido el canal de

los grandes empresarios del país, y a que durante los años ochenta fue una pieza clave en la coalición anti-sandinista, su relación con el gobierno de Chamorro fue complicada. Por un lado, su candidato a la presidencia, Enrique Bolaños, no fue finalmente elegido y, tras los comicios, el acercamiento del gobierno al FSLN y su incapacidad para devolver las propiedades a los confiscados durante el sandinismo deterioraron la relación. Si bien el COSEP participó en las reuniones de la concertación de los diferentes grupos sociales, promovidas para buscar consenso sobre la reestructuración de la economía, su falta de compromiso en las cuestiones objeto de discusión motivaron que el gobierno dejara a los grandes empresarios sin un papel formal en el proceso político (Dye, 1999: 78).

Las organizaciones civiles también desempeñaron una actuación relevante en los conflictos de la propiedad en los que diferentes organizaciones sandinistas fueron importantes interlocutores en representación de los intereses de los beneficiarios de la reforma agraria sandinista, de trabajadores de las granjas estatales y de otras compañías estatales (Borchgrevink, 2006:22 – 23).

Por último, cabe destacar el protagonismo que adquirieron grupos de ex combatientes, tanto del ejército sandinista como de la Contra, que se levantaron en armas en las zonas rurales durante el gobierno de Chamorro. No obstante, más allá de demandar beneficios para ellos mismos, no contaron con una agenda política, por lo que no se convirtieron en una fuerza relevante (Dye, 1999: 79).

La segunda gran “revolución” en el panorama de la sociedad civil se produjo con la extraordinaria proliferación de ONGs. Desde 1990 fueron creadas cientos de nuevas organizaciones y su crecimiento se mantuvo durante toda la década. Este fenómeno fue debido a la existencia de personal cualificado disponible que había sido despedido por ser simpatizante del sandinismo y que buscaba empleo y/o querían seguir cumpliendo con los ideales de la Revolución. La reducción de los servicios prestados por el Estado abrió también

nuevas oportunidades para las organizaciones de la sociedad civil, las cuales se encontraron con la disponibilidad de financiación de la comunidad donante internacional. Por último, cabe destacar que el marco legal existente favoreció el modelo de ONGs (Borchgrevink, 2006:22 – 23).

5.2. Vigilancia de la ciudadanía y la sociedad civil durante el Gobierno de Arnoldo Alemán (1997 - 2001)

Un hecho importante que acompañó a la proliferación las organizaciones civiles en los años 90 fue que, por primera vez, ni el Estado ni los partidos políticos fueron los resortes principales de su fundación o sus estrategias. En este contexto, su creciente autonomía e incidencia en los espacios de decisión política despertaron el recelo del gobierno de Alemán¹⁴⁰ y del propio FSLN cuando algunas de estas nuevas organizaciones comenzaron a criticar al partido y a su líder Daniel Ortega.

Durante su mandato se sucedieron los ataques a la sociedad civil para erosionar su independencia. Alemán acusó a las ONGs de deshonestas y de no contribuir a resolver la pobreza del país debido a la corrupción de sus miembros. Su blanco fueron principalmente activistas de izquierdas o simpatizantes del sandinismo y de organizaciones receptoras de fondos del exterior, en especial aquellos nacidos fuera de Nicaragua o que eran parte del movimiento feminista, los cuales habían destacado por reclamar la democratización del país y por situarse al frente de la oposición al pacto político de 2000. Con el objetivo de lograr un mayor control estatal, el dirigente liberal promovió cambios organizacionales y legales para las ONGs (Deonandan, 2004: 54 – 60).

La estrategia del Gobierno a tal efecto fue múltiple. En primer lugar, Alemán propuso una revisión de la Ley 147 sobre las personas jurídicas sin fines de lucro (1992), de forma que

¹⁴⁰ “Alcances y desafíos de la sociedad civil”, *El Confidencial*, n° 261, del 7 al 13 de octubre de 2001.

las ONGs necesitaran la autorización del gobierno para recibir fondos del exterior. Cuando fue creado el nuevo Ministerio de la Familia, el Ejecutivo planteó que una de sus funciones fuera supervisar y coordinar las actividades de las ONGs que trabajaban con niños, mujeres, jóvenes, la familia, los ancianos y los discapacitados. Aunque estas propuestas no fueron implementadas debido a las protestas de la comunidad donante internacional y de las propias ONGs, el gobierno mantuvo su empeño de erosionar el pluralismo a través de otras tácticas. Así, negó visados a trabajadores extranjeros de ONGs y realizó auditorías fiscales selectivas como represalia y como forma de intimidación a la sociedad civil. Además, cuando a mediados de 1997 se convocó un diálogo nacional, tan solo un número muy limitado de organizaciones participaron en el mismo (Borchgrevink, 2006: 26).

A medida que se fueron destapando los diferentes escándalos de corrupción, se sucedieron los ataques del Gobierno contra los medios de comunicación. En este sentido, Alemán utilizó la represión legal, las auditorías fiscales a aquellos medios que estaban denunciando los escándalos de corrupción y la intimidación a periodistas. Las auditorías fiscales fueron utilizadas contra El Nuevo Diario, principal periódico de “izquierdas” y la Prensa de Nicaragua, el más importante diario conservador. Ambos periódicos habían jugado un papel enérgico en la denuncia de los presuntos actos de corrupción del Gobierno de Alemán. De forma específica, el Gobierno acusó a La Prensa de haber defraudado al fisco seis millones de córdobas. Del mismo modo, el Canal 2, la mayor cadena de televisión del país, que también había realizado denuncias de corrupción, fue auditada. La periodista del Nuevo Diario, Eloísa Ibarra, ante sus constantes preguntas a Alemán sobre los escándalos de corrupción, fue empujada por Alemán, quien además gritó a la reportera pidiéndole que dejara de interrogarle (Deonandan, 2004: 58).

En marzo 2001, la Asamblea Nacional aprobaba, de forma unánime, la Ley 732, según la cual, todos los periodistas del país deben registrarse en el denominado Colegio de

Periodistas de Nicaragua. Según la Ley, toda persona que trabaje en la profesión sin los credenciales requeridos está sujeta a multas o penas de prisión. La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 05/85, del 13 de noviembre de 1985, alertó sobre los peligros de la Colegiación Obligatoria de los Periodistas, al considerarla como uno de los mecanismos indirectos que normalmente se ponen en práctica cuando el Estado intenta controlar la circulación de las expresiones e ideas. Estas restricciones afectan el ejercicio de la libertad de expresión, lo cual va contra la Convención Americana de los Derechos Humanos¹⁴¹.

Para evitar que dichas medidas fueran aplicadas, fueron introducidos en la Corte Suprema diferentes recursos de inconstitucionalidad por parte del Diario La Prensa, Canal 2, Canal 8 y Canal 10, de los cuales sólo se han mantenido dos en la Corte Suprema. Sin embargo, los recursos siguen pendientes de fallo. Según los analistas, esto se debe a la lentitud de la justicia y al desinterés de los magistrados por el tema, ya que otros asuntos políticos y partidistas han sido resueltos con suma rapidez.

A todo ello se sumó una marcada y deliberada cultura de “secretismo” sobre la información pública, convertida en política oficial para ocultar los actos de corrupción que marcaron este período¹⁴².

Por último, cabe destacar que, con el objetivo de captar fondos, “dar la batalla política” en el ámbito de la sociedad civil y contrarrestar la influencia sandinista, ministros,

¹⁴¹ International Press Institute, World Press Freedom Review, 2005, Nicaragua. Disponible a 23 / 11 / 2007 en: http://www.freemedia.at/cms/ipi/freedom_detail.html?country=/KW0001/KW0002/KW0025/&year=2005.

¹⁴² Oliver Bondán, “Libertad de Expresión en Nicaragua”, Fundación Violeta Chamorro, disponible a 23 / 11 / 2007 en: http://www.violetachamorro.org.ni/files/documento/1207290277_Informe36.doc

delegados de gobierno, convencionales del PLC, diputados liberales y hasta la Primera Dama de la República, María Dolores Alemán, crearon diferentes ONGs¹⁴³.

5.2.1 Reacción de la ciudadanía ante la reforma constitucional de 2000

En 1998, si bien las organizaciones de la sociedad civil estaban tan polarizadas como las del resto del país, de forma progresiva la polarización fue disminuyendo y la principal división en la sociedad civil se manifestó, más que entre simpatías hacia el FSLN (izquierda) o el PLC (derecha) y dentro de la propia izquierda, entre aquellas asociaciones a favor o en contra del liderazgo del FSLN (Borchgrevink, 2006: 63).

Además, la devastación causada por el Huracán Mitch tuvo un importante impacto en la coordinación de las organizaciones de la sociedad civil y en su relación con el Estado. Por un lado, se creó la denominada Coordinadora Civil como instancia de concertación de un gran número de asociaciones, lo que conllevó que organizaciones sandinistas y antisandinistas comenzaran a cooperar (USAID, 2003). Por otro lado, se creó el Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES), designado por el gobierno para llevar a cabo consultas con la sociedad civil (Borchgrevink, 2006: 8).

El distanciamiento entre el FSLN y muchas ONGs se acentuó con las acusaciones contra Ortega por la presunta violación de su hijastra y el Pacto Político de 2000. Si embargo, pese a este alejamiento del liderazgo y de los puntos de vista oficiales del partido, la mayoría de las ONGs continuaron identificándose con el sandinismo en sentido amplio (Borchgrevink, 2006:24).

Sin embargo, la reacción ciudadana al Pacto Político puso de manifiesto la todavía limitada capacidad de coordinación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad

¹⁴³ “Liberales forman ONG”, *El Confidencial*, n° 184, del 19 al 25 de marzo de 2000.

civil ante lo que constituyó una contundente y abierta violación del Estado de Derecho y de los principios democráticos.

Las encuestas de opinión del IEN reflejaron que la ciudadanía consideraba prioritario un Acuerdo Nacional que permitiera fijar las pautas básicas para solucionar los enormes problemas de Nicaragua. Así, en septiembre de 1999, cuando el pacto ya estaba consumado, el 85 por ciento de los nicaragüenses creía que *“era necesario un Acuerdo Nacional que fijara las pautas básicas del país a medio plazo”*, un 11.8 por ciento no lo consideraba necesario y un 2.8 por ciento no sabía o no respondió a la pregunta.

Si bien la población exigía un pacto nacional, los contenidos de la reforma fueron claramente desaprobados por la ciudadanía, por los partidos minoritarios y por influyentes medios de comunicación. Las encuestas de opinión del IEN centradas en la valoración ciudadana de las reformas pusieron de manifiesto que tan solo un 8 por ciento de los nicaragüenses definió la reforma constitucional como *“un acuerdo nacional en beneficio del país”* y un 5 por ciento la catalogó como *“un acuerdo que beneficiaba a los/as pobres”*. Por el contrario, un 60.6 por ciento opinó que se trató de *“acuerdo sólo entre dos partidos, que respondía a sus intereses”*, un 13.6 por ciento que fue *“un acuerdo que beneficiaba sólo al gobierno”*, un 6.2 por ciento consideró que *“ninguna de las anteriores”* y un 6.6 por ciento *“no sabe o no responde”*¹⁴⁴.

De forma específica, los ciudadanos manifestaron su disconformidad con los principales contenidos de la reforma (ver cuadro 14).

¹⁴⁴ Instituto de Estudios Nicaragüense (IEN) (2000): Proyecto Triannual por el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en Nicaragua. Modulo de seguimiento: gobernabilidad y reformas institucionales, IEN disponible en <http://www.ibw.com.ni/~ien>

Cuadro 14: Valoración ciudadana de los contenidos de la reforma constitucional de 2000

	A favor (%)	En contra (%)
Eliminación de la subscripción popular	21	67
Cargo de diputado para Alemán como ex presidente	9	87
División de Managua	9	55
Consejo Supremo Electoral y Corte Suprema de Justicia compuesta por liberales y sandinistas según cuotas	13	42
Contraloría colegiada	21	61

Fuente: Encuesta Nacional de IEN, febrero de 2000.

Por si fuera poco, en octubre de 1999, otra encuesta del IEN evidenció que el 67.7 por ciento de la población era favorable a que se celebrara un referéndum para validar las reformas antes de que éstas entraran en vigor (Hoyt, 2004: 34 - 35).

Desde la sociedad civil, el CENIDH, pese a ser una organización considerada como simpatizante del sandinismo, hizo fuertes llamamientos contra el pacto, subrayando que el mismo sólo beneficiaba a Alemán y Ortega y a sus allegados. Dicha organización manifestó una enorme preocupación por el incremento de la politización del Poder Judicial como consecuencia de los nuevos nombramientos.

Sin embargo, aunque existía un fuerte desacuerdo popular con los contenidos, se produjeron escasas y débiles manifestaciones en contra del acuerdo y la iniciativa de presentar una petición con 50.000 firmas para someter la reforma a un referéndum popular no prosperó en la Asamblea Nacional, pese a estar liderada por Violeta Chamorro (Dye, 2000).

El Pacto consolidó el caudillismo político en Nicaragua, reduciendo el espacio para el pluralismo tanto en la arena política como en la de la sociedad civil. Además, un sector de la empresa privada, algunos de los líderes de los partidos cuyas candidaturas habían sido eliminadas, las Iglesias (católica y evangélica) y ciertos medios de comunicación se alinearon con Alemán u Ortega y aceptaron las condiciones contempladas en la reforma constitucional. Ante esta situación, las organizaciones que tras el acuerdo prefirieron adoptar un papel crítico

se encontraron muy limitadas por el fuerte control político de la justicia. Como destaca Sofía Montenegro en un artículo sobre la sociedad civil escrito en 2001¹⁴⁵:

“La crisis sin precedentes de la Corte Suprema de Justicia, como resultado de la partidización provocada por el Pacto y como expresión de la búsqueda de impunidad y poder a costa del ordenamiento jurídico del país, desintegra el Estado de Derecho y deja en la indefensión a toda la ciudadanía, pues no deja institución u autoridad legítima e imparcial a quien recurrir. ¿De qué “incidencia” ante el Estado o el gobierno se puede hablar en estas condiciones?”

Esta situación se puso de manifiesto en la impunidad de los procesos abiertos contra Alemán y Byron Jerez, en la manipulación de los procesos judiciales contra Solórzano y Guadamuz y en los casos relacionados con las privatizaciones de empresas públicas.

Sin embargo, las estrategias de control y solicitud de rendición de cuentas promovidas por ciudadanos, movimientos sociales y ONGs tuvieron impacto en algunos de los casos más sensibles para la opinión pública y que fueron objeto de análisis en el capítulo 3, tal como se muestra a continuación.

5.2.2. La reacción de la ciudadanía en el caso “Ramón Parrales”

La ciudadanía y la sociedad civil no se mantuvieron al margen del procesamiento del Contralor General de la República Agustín Jarquín. La trama contra la Contraloría fue noticia destacada en los medios de comunicación social durante varios meses. Es más, el Gobierno y el PLC llevaron a cabo una costosa campaña mediática para desacreditar al Contralor y a la Subcontralora (CENIDH, 1999).

El 25 de marzo de 1999, cuando se sucedían los ataques de los integrantes del Gobierno contra Jarquín, tuvo lugar en Managua una importante marcha en apoyo al

¹⁴⁵ Sofía Montenegro, “Dilemas de la sociedad civil nicaragüense”, Confidencial, n° 261, (7 - 13 de octubre de 2001).

Contralor y en contra de la corrupción que congregó a más de 15.000 personas. Como relata el Nuevo Diario¹⁴⁶:

“La demostración popular, que por primera vez en la historia no fue convocada por un partido político o un personaje, tenía dos objetivos para los marchistas: expresar su rechazo a la corrupción y brindar su respaldo al trabajo que ha venido haciendo la Contraloría General de la República con el ingeniero Agustín Jarquín al frente”.

En su discurso ante los manifestantes, Jarquín hizo un llamamiento contra la corrupción, pidió públicamente disculpas y reconoció su error por el “caso Ramón Parrales”, pero subrayó que no conllevó enriquecimiento alguno ni perjuicio alguno para el Estado¹⁴⁷.

El CENIDH jugó un papel destacado en defensa del Contralor. Cuando los funcionarios de la Contraloría se encontraban realizando diferentes investigaciones sobre el patrimonio de Alemán, se produjo una comunicación telefónica de Alemán con Jarquín. Aparentemente, durante la misma, el Presidente del Ejecutivo, de forma amenazante, le dijo a Jarquín que si quería guerra la tendría y que comenzaría a jugar con él "bola recia". A raíz de este incidente, el Contralor solicitó al mandatario por escrito una aclaración sobre el sentido de estas afirmaciones y recurrió al CENIDH para denunciar las amenazas de Alemán, situación que el CENIDH puso en conocimiento la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organismo adscrito a la Organización de Estados Americanos, solicitando medidas cautelares.

Tras el encarcelamiento de Jarquín, diferentes organizaciones de la sociedad civil salieron en su defensa. Junto a las acciones del CENIDH, cabe destacar los llamamientos realizados por el Movimiento Comunal Nicaragüense y el FNT. El Movimiento Comunal Nicaragüense, a través de su Comité Ejecutivo Nacional, emitió un pronunciamiento

¹⁴⁶ “Miles contra la corrupción”, *El Nuevo Diario*, viernes 26 de Marzo de 1999.

¹⁴⁷ “Miles contra la corrupción”, *El Nuevo Diario*, viernes 26 de Marzo de 1999.

condenando el internamiento de Jarquín, e hizo un llamamiento a toda la población para que se manifestaran en apoyo a la institucionalidad y la lucha contra la corrupción emprendida por la Contraloría General de la República. Por su parte, el FNT emplazó a los distintos grupos sociales, grupos sindicales y demás organismos para que fortalecieran sus bases y buscaran una gran alianza popular para hacer respetar los derechos de los ciudadanos¹⁴⁸.

Los diferentes diarios nicaragüenses consideraron que la liberación del Contralor se produjo para terminar con la presión de la opinión pública nacional e internacional y que la sentencia del Tribunal de Apelaciones que le puso en libertad fue pactada entre el FSLN y el PLC¹⁴⁹.

Sin embargo, cabe subrayar que, pese a que la mayoría de la prensa había apoyado las investigaciones del Contralor de la República sobre el enriquecimiento ilícito de Alemán, el escándalo del caso “Ramón Parrales” dividió a los medios de comunicación del país¹⁵⁰ y supuso una fuerte pérdida de popularidad para Jarquín, quien, lejos de encabezar una candidatura independiente, acabó concurriendo a las elecciones de 2001 como candidato a la vicepresidencia por el FSLN, lo cual también erosionó su credibilidad.

5.2.3. El asesinato del campesino Pablo Leal y el caso de Zoilamérica Narváez

El CENIDH también desempeñó un papel relevante en el caso del asesinato del campesino Pablo Leal y en el de las presuntas agresiones sexuales y psicológicas de Daniel Ortega a su hijastra Zoilamérica. Aunque en ambos casos fueron agotadas las diferentes instancias nacionales, sin resultados favorables para los afectados, la organización

¹⁴⁸ “Advierten sobre nueva dictadura”, *El Nuevo Diario*, viernes 12 de Noviembre de 1999.

¹⁴⁹ “¿Contralor verá año 2000 en la cárcel?”, *El Nuevo Diario*, miércoles 24 de noviembre de 1999.

¹⁵⁰ World Press Freedom Review, 1999, Nicaragua, International Press Institute, disponible en: http://www.freemedia.at/cms/ipi/freedom_detail.html?country=/KW0001/KW0002/KW0025/&year=1999

nicaragüense contribuyó a potenciar la notoriedad de los dos asuntos en los medios de comunicación y entre la opinión pública internacional.

En el primer caso, el CENIDH respaldó a la viuda de Pablo Leal, Maura Gómez Ríos, en el Recurso de Casación que fue introducido en la CSJ, desarrolló una fuerte campaña dentro del país, de la que se hicieron eco los principales diarios de Nicaragua y, con posterioridad, promovió el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Según los medios de comunicación, fue la presión de la opinión pública lo que llevó a la CSJ a iniciar una investigación contra el juez encargado del caso. Es más, sin ofrecer mayores explicaciones, la CSJ cedió a la presión popular y destituyó al juez Solís y promovió a otro magistrado para sustituirle¹⁵¹.

No obstante, en septiembre de 2001, la CSJ sobreseyó el caso por problemas de forma sin entrar en el fondo de los hechos. Tras esta decisión, no se produjo ninguna respuesta relevante de la ciudadanía o de la sociedad civil y los medios tampoco lo destacaron de manera importante. Tras agotar las instancias nacionales, con el apoyo del CENIDH, la familia del campesino asesinado ha promovido el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el segundo caso, el 27 de octubre de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió una petición de Zoilamérica, en su calidad de víctima, y de Vilma Núñez Escorcia, en su carácter de representante legal y presidenta del CENIDH, en la cual se alegaba que el Estado había violado el derecho de Zoilamérica a acceder a la justicia. La Comisión observó que, conforme a la Ley de Inmunidad nicaragüense, desde que la víctima presentó su solicitud de desafuero de Daniel Ortega a la Asamblea había pasado tres años y tres meses sin que Zoilamérica hubiera recibido una respuesta definitiva sobre su solicitud de

¹⁵¹ “Destituyen al juez suplente Walter Solís”, *La Prensa*, 23 de marzo de 2001.

desafuero. Por consiguiente, la Comisión declaró el caso admisible y la continuación del análisis de fondo del asunto.

Sin embargo, el caso agotó sin éxito las instancias nacionales y lleva ya cinco años en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Si bien el organismo internacional pidió recientemente actualizar los datos de la denuncia, parece no tener prisa en dar salida un caso diplomáticamente complicado, porque afecta a un gobernante en ejercicio, y porque además tiene más de 8.000 causas pendientes¹⁵².

5.3. Vigilancia ciudadana durante el Gobierno de Enrique Bolaños

“La crisis institucional y política que sufre Nicaragua actualmente ha llegado o está llegando a una situación de extrema gravedad que sólo la acción directa de los ciudadanos podrá resolverla. Incluso, cualquier gestión positiva que pudiera impulsar la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo Secretario General se encuentra actualmente en Nicaragua debido a la gravedad de la crisis, sólo podría ser eficaz si contara con el respaldo de la sociedad”. **“Editorial”, La Prensa de Nicaragua, jueves 16 de junio de 2005.**

La cruzada anticorrupción de Bolaños contra Alemán y sus allegados contó inicialmente con un considerable apoyo de la ciudadanía. Según una encuesta de Cid Gallup, en julio de 2002 la lucha contra la corrupción del presidente del Ejecutivo contaba con el respaldo del 95 por ciento de la población nicaragüense.

Sin embargo, aunque la ciudadanía se manifestó inicialmente contra la corrupción, bajo el liderazgo de organizaciones sociales reconocidas como la Coordinadora Civil, la Red por la Democracia, la Red de Mujeres, el Movimiento Estudiantil Universitario, sindicatos, asociaciones comunales, religiosas y otros actores sociales, el entusiasmo popular fue decreciendo paulatinamente debido al progresivo descrédito de Bolaños. Este hecho estuvo motivado por las acusaciones de corrupción contra el mandatario por la presunta financiación

¹⁵² “La violación de Zoilamérica”, *El País*, 29 de junio de 2008.

irregular de su salario, así como por los altos sueldos y pensiones de diversos funcionarios, incluido el propio Presidente (Selligson, 2004).

Como relata el CENIDH en su informe de 2003:

“Una situación engorrosa se le presentó al Presidente cuando se descubrió que de los nueve millones de dólares que conforman el Fondo Anticorrupción creado con los 9 aportes de siete países y administrado por Noruega, se pagaba un doble sueldo a 14 funcionarios de la Procuraduría General de la República, quienes supuestamente integran la Unidad de Investigación Anticorrupción prevista en el proyecto. La nueva embajadora de Suecia en Nicaragua, diplomáticamente, hizo ver la necesidad de una auditoría de esos fondos que son manejados en la Presidencia de la República y no forman parte del Presupuesto General de la República”.

Las negociaciones secretas de Bolaños con implicados en actos de corrupción y el incumplimiento de promesas electorales en asuntos como el empleo o las necesidades básicas de la población fueron también elementos que contribuyeron a su desgaste (Selligson, 2004).

A estas situaciones se le sumaron las acusaciones de presuntas irregularidades en la financiación de la campaña electoral que llevó al poder a Bolaños y que, como se ha comentado, motivaron el procesamiento de varios ministros y altos cargos. A los errores del mandatario hay que añadir la lealtad que mantuvieron las bases del PLC y el FSLN hacia el liderazgo caudillista de Alemán y Ortega y la identificación de Bolaños con los intereses de los Estados Unidos y las entidades financieras de crédito internacional.

En 2004, según los resultados de la encuesta del “Proyecto de Opinión Pública de América Latina” (LAPOP) del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, el 49.1 por ciento de los nicaragüenses pensaba que la corrupción entre los funcionarios públicos era “*muy generalizada*”, el 23.5 por ciento que era “*algo generalizada*”, el 22.2 por ciento “*poco generalizada*” y el 5.2 por ciento “*nada generalizada*”. Al final del mandato de Bolaños, pese a que éste había sido capaz de enjuiciar a Alemán, el desenlace de los procesos fue percibido de forma muy negativa por la ciudadanía. Así, en 2006, la

percepción era incluso más negativa que en 2004 y era ya compartida por dos terceras partes de la población. Según las encuestas de LAPOP de 2006, el 66.1 por ciento creía que la corrupción estaba “*muy generalizada*”; el 21.9 por ciento que “*algo generalizada*” y el 9.1 por ciento considera que la corrupción estaba “*poco generalizada*” entre los funcionarios públicos nicaragüenses y sólo el 3.0 por ciento dijo que estaba “*nada generalizada*” (Ortega, Castillo y Seligson 2007: 77).

Los datos del Latinobarómetro referidos al “*progreso para reducir la corrupción en las instituciones del Estado en los últimos dos años*” apuntan en la misma dirección. Así, si en 2003, el 38 por ciento de los nicaragüenses entrevistados manifestaba que se había avanzado “*mucho y algo*”, en 2004 esa percepción era tan solo defendida por un 31 por ciento, y en 2005, cuando el fracaso de Bolaños era obvio, la cifra era de apenas el 26 por ciento (Latinobarómetro, 2005).

Resulta sorprendente que en un país que fue tan lejos en la lucha contra la corrupción como para juzgar y meter en la cárcel a un ex presidente se mantenga esta percepción tan negativa sobre la corrupción. Según el grupo Ética y Transparencia, este desenlace tiene que ver, tal como se puso de manifiesto en el análisis previo, con los escasos avances reales de la cruzada de Bolaños y con los escándalos que acabaron por salpicar al propio Bolaños. El caso de la Guaca, uno de los más conocido entre la ciudadanía, pone claramente de manifiesto este hecho:

“Hasta la fecha ningún indiciado guarda segura y formal prisión (el ex Presidente Alemán fue detenido para guardar casa por cárcel por un tiempo, aunque podía moverse libremente por todo el departamento de Managua, pero hoy está libre y puede moverse libremente por todo el país); no se ha recuperado ningún centavo de lo saqueado; por otro lado, el dinero repartido ilegalmente entre casi 300 funcionarios como sobresueldos que incluye contralores, diputados, ministros y el propio Presidente Bolaños (entonces Vicepresidente de Alemán) no ha sido restituido y ninguno de ellos ha sido investigado. Otra parte desviada para gastos de la campaña electoral tampoco ha sido recuperada,

dado que los 34 funcionarios indiciados gozan de inmunidad y ninguno ha renunciado a ella, incluyendo el Presidente Bolaños, quien inicialmente se había manifestado anuente a hacerlo. No extraña por tanto que el problema de la corrupción sea percibido como un asunto grave por la mayoría de los ciudadanos del país” (Ortega Castillo y Seligson 2007: 76).

En definitiva, la lucha contra la corrupción, en la que la judicatura era la pieza clave, acabó siendo un fiasco a los ojos de la ciudadanía ante la ausencia de jueces al margen de las estrategias de Alemán y Ortega. Es por ello que el entusiasmo inicial dio paso de forma progresiva a un fuerte desencanto popular como resultado de los continuos estancamientos en los procesos, las manipulaciones políticas de las decisiones judiciales, los sobreseimientos y los propios errores cometidos por Bolaños.

Los factores mencionados imposibilitaron que la ciudadanía cerrase filas alrededor de la cruzada contra la corrupción de Bolaños. Así, la protesta más multitudinaria que tuvo lugar durante el proceso de desafuero de Alemán en agosto de 2002 no fue una marcha de apoyo al Gobierno o contra la vulneración del Estado de Derecho por parte de todos los partidos políticos. Tal como destaca el corresponsal de la BBC en Nicaragua, su organización fue promovida por el FSLN:

“Miles de simpatizantes sandinistas marcharon este martes para exigir la desaforación del ex presidente Arnoldo Alemán, en lo que resultó más una demostración de fuerza del Frente Sandinista que una simple marcha en contra de la corrupción. Sin embargo, queda la impresión de que la marcha de este martes no proveyó el tipo de apoyo que Bolaños ansía para su cruzada. Armados de banderas rojinegras y ansiosos por escuchar el discurso del máximo líder sandinista, Daniel Ortega, los manifestantes de la denominada "Marcha en Contra de la Corrupción, el Hambre y el Desempleo" no dejaron pasar la ocasión para recordar que Bolaños fue Vicepresidente de Alemán durante cuatro años¹⁵³.

¹⁵³ “Sandinistas marchan contra Alemán”, *BBCMundo.com*. miércoles 28 de agosto de 2002.

Además, durante los meses en los que se produjo el desafuero y el encarcelamiento de Alemán, se sucedieron las concentraciones de apoyo del líder del PLC. La más numerosa llegó a congregarse alrededor de 12.000 personas pidiendo su libertad¹⁵⁴.

Cabe destacar que el Ejecutivo de Bolaños, al contrario que el anterior gobierno, no representó una amenaza para los medios, y los principales hostigadores de éstos fueron la Asamblea Nacional y los partidos que la controlaban. A finales de 2004, diputados del FSLN y del PLC votaron en la Asamblea a favor de una reforma constitucional por la que se suprime el derecho de los medios de comunicación de importar equipos y suministros libres de impuestos. Los propietarios de los medios consideraron estas medidas como una represalia por las fuertes críticas a sus pactos políticos especialmente por parte del Diario La Prensa y Canal 2 (Dye, 2006).

El *Inter American Press Institute* (IAPA) expresó su preocupación por la medida contenida en la nueva reforma constitucional de 2005, la cual pretende abolir las exenciones fiscales de la prensa del país centroamericano. En concreto, se procedería a reformar el artículo 68, que sostiene:

“Los medios de comunicación, dentro de su función social, deberán contribuir al desarrollo de la nación. Los nicaragüenses tienen derecho de acceso a los medios de comunicación social y al ejercicio de aclaración cuando sean afectados en sus derechos y garantías. El Estado vigilará que los medios de comunicación social no sean sometidos a intereses extranjeros o al monopolio económico de algún grupo. La ley regulará esta materia. La importación de papel, maquinaria y equipo y refacciones para los medios de comunicación social escritos, radiales y televisivos, así como la importación, circulación y venta de libros, folletos, revistas, materiales escolares y científicos de enseñanzas, diarios y otras publicaciones periódicas, estarán exentas de toda clase de impuestos municipales, regionales y fiscales”.

¹⁵⁴ “Se esfuma la "hoja de ruta", *Revista Envío Digital*, Número 259, octubre 2003.

De especial preocupación resultó la incapacidad de los órganos gubernamentales a la hora de proteger a los periodistas de ataques violentos o investigarlos de forma satisfactoria. Entre 2003 y 2005 fueron asesinados tres periodistas, lo cual contrasta con los años anteriores, en los que no se registró ningún suceso de este tipo (Dye, 2006)

No obstante, en el segundo semestre de 2005, el nuevo pacto político y las escisiones dentro del PLC y el FSLN abrieron la puerta a una mayor reacción de la ciudadanía ante las contundentes manipulaciones de las decisiones judiciales y a las constantes crisis de gobernabilidad del país.

5.3.1. La reacción ciudadana ante el nuevo Pacto Político y el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo

En medio de una fuerte crisis institucional, en junio de 2005 se produjo un amplio movimiento contra el nuevo Pacto Político de Alemán y Ortega para reformar la Constitución y para protestar por falta de progreso para que los dos principales partidos del país lograsen un acuerdo nacional de gobernabilidad. Decenas de miles de personas participaron en una marcha bajo el lema *"Contra el pacto, la corrupción, por la democracia, por el fortalecimiento del Estado de Derecho"*.

La marcha fue considerada como la mayor movilización popular que se ha desarrollado en Nicaragua en los últimos 15 años y, además, coincidió con el inicio de la misión de la OEA en su intento de mediar en el creciente conflicto entre Bolaños y el resto de poderes del Estado.

Según el corresponsal de la BBC en Managua:

"La manifestación aglutinó a sectores tan diversos como organizaciones empresariales, movimientos feministas, agrupaciones juveniles, congregaciones religiosas y representantes de todas las fuerzas políticas opuestas a Ortega y Alemán. Sin embargo, si bien las consignas "¡Democracia sí. Pacto no!" y "Ortega y Alemán, de que se van, se van!" figuraron entre las más coreadas, tampoco faltaron pancartas de rechazo a toda la

clase política, incluyendo al Gobierno de Bolaños, por lo que no se trató de una convocatoria de apoyo al presidente del Ejecutivo”¹⁵⁵.

Los líderes de la marcha, entre los cuales no se incluía ningún político afín a Ortega y Alemán, afirmaron que las concentraciones no eran a favor del gobierno ni estaban lideradas por algún partido político en particular, sino que eran por Nicaragua y en contra de la corrupción y del Pacto¹⁵⁶.

Entre todos ellos sobresalieron los precandidatos presidenciales, el disidente liberal Eduardo Montealegre del partido Alianza Liberal Nicaragüense-Partido Conservador (ALN-PC) y el disidente sandinista Herty Lewites del partido Alianza Herty 2006¹⁵⁷.

Las diferentes protestas fueron lideradas por el denominado Movimiento Por Nicaragua, compuesto -entre otros- por líderes de la empresa privada, periodistas afines al gobierno, ex militantes del FSLN, dirigentes de la APRE (Alianza por la República), integrada por el Partido Conservador de Nicaragua (PCN), la Gran Unión Liberal (GUL), el Partido Socialcristiano y el Movimiento de Unidad Nacional. Dicho movimiento fue creado a finales de 2004 por un grupo de personas preocupadas por la situación política del país y de forma específica por la alianza entre Ortega y Alemán. El grupo fue capaz de unir un mayor número de organizaciones y convocar la gran manifestación de junio de 2005. El apoyo de sectores relevantes escindidos de los dos grandes partidos, al contrario de lo que sucedió tras el Pacto de 2000, fue un importante catalizador de las protestas ciudadanas.

Las movilizaciones de la sociedad civil contra Alemán y Ortega se extendieron a otras partes del país. Sin embargo, los manifestantes no defendían a Bolaños, sino que criticaban el Pacto. Los sondeos de la firma M&R Consultores mostraban un fuerte e inusual grado de

¹⁵⁵ “Marcha masiva en Managua”, *BBC Mundo.com*, jueves 16 de junio de 2005.

¹⁵⁶ “Miles contra el pacto”, *La Prensa de Nicaragua*, jueves 16 de junio de 2005.

¹⁵⁷ “Entrevista a Herty Lewites”, *Américaeconómica.com*, 11 de noviembre de 2005.

desconfianza hacia Ortega, por encima del 80 por ciento, y un inesperado nivel de popularidad de los dos precandidatos electorales que habían participado en las protestas, Herty Lewites (40 por ciento) y Eduardo Montealegre (25 por ciento). Ortega, por su parte, tan solo contaba con un 11 por ciento de apoyo popular (McConell, 2007:16).

Pese a estos esfuerzos, las protestas no sirvieron para evitar que a finales del mes de agosto de ese mismo año la CSJ de Nicaragua suavizara el arresto domiciliario y permitiera a Alemán moverse libremente por el Departamento de Managua. Tampoco pudieron evitar que el más alto tribunal diera luz verde a la reforma constitucional. No obstante, según los analistas, este mayor activismo y vigilancia de la ciudadanía, junto a la fuerte presión de la comunidad internacional, allanó el camino para el acuerdo de gobernabilidad alcanzado en octubre de 2005 entre Ortega y Bolaños, por el que la aplicación de las reformas constitucionales quedó al menos aplazada hasta 2007, cuando tomara posesión el nuevo gobierno emanado de las presidenciales de finales de 2006.

Además, dado el importante apoyo popular a las candidaturas surgidas al margen del PLC y el FSLN, en esta ocasión, al contrario que en los comicios de 2001, en las elecciones generales de 2006 Alemán y Ortega desistieron de utilizar los tribunales para promover la nulidad de las candidaturas de sus principales adversarios políticos.

5.4. El capital social de Nicaragua

Junto a estos aspectos de carácter coyuntural que rodearon cada uno de los diferentes casos analizados, para entender el impacto de las políticas de *accountability* social en Nicaragua hay también que analizar asuntos de fondo más relacionados con la capacidad estructural de la sociedad civil y su incidencia en el comportamiento de las elites.

Como muestra el análisis realizado, en la última década se han consolidado en Nicaragua altos niveles de clientelismo alrededor de los dos grandes caudillos que han

controlado el país. Los bajos niveles de capital social, la polarización política y la presencia de mandatarios con convicciones autoritarias, sumados a una tradición de pactos antidemocráticos, han contribuido de forma decisiva a este desenlace.

Desde 1996, la competencia política en Nicaragua se convirtió en caudillismo electoral, con un fuerte parecido al viejo “*bossism*” estadounidense, en el que dos jefes controlan los dos principales partidos de un país, los partidos obedecen a sus jefes, y el partido distribuye recursos a sus votantes. Este hecho es posible en Nicaragua porque el clientelismo es la base del sistema político y el patronazgo está muy presente en la competencia electoral partidista. En este contexto, los dos líderes deben ser capaces de dominar un partido, ganar votos, conseguir dinero para las elecciones, y distribuir favores, fondos y trabajos allá donde consideren más oportuno para conseguir y mantener el poder. Para que este sistema funcione, los líderes necesitan una sociedad altamente dependiente de los recursos del Estado. El fuerte desempleo, la falta de acceso a la vivienda y la falta de educación en Nicaragua facilitan este resultado (Close, 2003).

Nicaragua cuenta con un bajo grado de capital social, que limita la participación ciudadana activa y permanente tanto a escala local como nacional. Los derechos vigentes y las oportunidades existentes de participación ciudadana son escasamente aprovechados por los nicaragüenses, salvo la emisión del voto en las elecciones realizadas esporádicamente. Aunque los estudios de opinión muestran que la cultura política ciudadana cuenta con un elevado apoyo a las normas democráticas y a los valores de paz y reconciliación, la satisfacción de la ciudadanía con el funcionamiento de la democracia en la práctica es baja. Persisten además reducidos niveles de confianza interpersonal y la participación civil está sobre todo limitada en organizaciones comunales o gremiales, especialmente de carácter religioso, aunque bien es cierto que los encuestados reconocen que existe un ambiente de libertad para hacerlo (Seligson, 154: 2004).

Como destaca un diagnóstico sobre la gobernabilidad democrática en Nicaragua realizado en junio de 2003 para la cooperación estadounidense (USAID, 2003):

“El alto grado de clientelismo y patrimonialismo practicado en Nicaragua no permite que prevalezca el Estado de Derecho. Las instituciones para la gobernabilidad democrática que deberían garantizar el Estado de Derecho han sido coactadas por caudillos. El requisito más básico para el funcionamiento efectivo del Estado de Derecho - un sistema de justicia independiente- tiene que ser todavía creado. [...] Los ciudadanos nicaragüenses no pueden confiar en el Estado para su seguridad personal, la protección de los derechos de propiedad, o la resolución de las disputas. Sus destinos, y el de su nación, dependen en gran medida de caudillos, cuyo principal interés es su propia riqueza personal. La experiencia ha mostrado que las provisiones democráticas contempladas en la Constitución carecen de significado práctico porque pueden ser ignoradas con impunidad y modificadas siguiendo pactos para el reparto de poder”.

La debilidad estructural de la sociedad civil tiene también que ver con la situación socioeconómica del país. Como recoge el *Freedom House* en su informe de 2004 sobre Nicaragua:

“El Estado es todavía opaco para la mayoría de los nicaragüenses. Los medios de comunicación han arrojado algo de luz sobre la corrupción estatal pero la población no tiene un auténtico acceso a la información del gobierno. Las crisis políticas y económicas, infraestructuras devastadas han servido de obstáculos para el escrutinio público del Estado. La pobreza en la que están la mayoría de la ciudadanía hace que la supervivencia diaria sea la principal prioridad de los ciudadanos que no relacionan cómo lo que ocurre en la arena política puede afectar sus intereses diarios”.

Si bien el artículo 66 de la Constitución garantiza el derecho de los nicaragüenses a recibir “información veraz”, los ciudadanos aún carecen de herramientas legales para demandar información del gobierno. A finales de 2003 fue remitida a la Asamblea un borrador de ley de acceso a la información, que todavía no ha sido aprobado. Aunque el Presidente Bolaños estuvo fuertemente comprometido con la ley, el acceso a la información del gobierno estuvo en la práctica sujeto a la discreción de ministros y funcionarios de bajo rango (Dye, 2006).

Del mismo modo, en el informe “Países en la encrucijada” del *Freedom House* de 2006 dedicado a Nicaragua subrayaba:

“La pobreza emparejada con debilidad política significa que la mayoría de la gente, aunque consciente de ciertos derechos, carece de recursos políticos efectivos con los cuales ejercer dichos derechos. Una consecuencia de ello es que en comparación con el resto de países de América Latina, la protesta política y las manifestaciones son sorprendentemente tímidas. Otra consecuencia es que la sociedad civil (diferente al mundo empresarial), aunque lentamente está cobrando fuerza, es todavía demasiado débil para presionar al gobierno en la mayoría de las áreas o para presionar a los legisladores para que aprueben legislación que beneficie a sus intereses” (Dye, 2006).

5.4.1. La confianza de la ciudadanía en la democracia, el sistema político y en las instituciones

En el contexto descrito, no es de extrañar la existencia de un considerable sentimiento de insatisfacción con la democracia, especialmente con su funcionamiento, y que las instituciones del Estado cuenten con una baja legitimidad social.

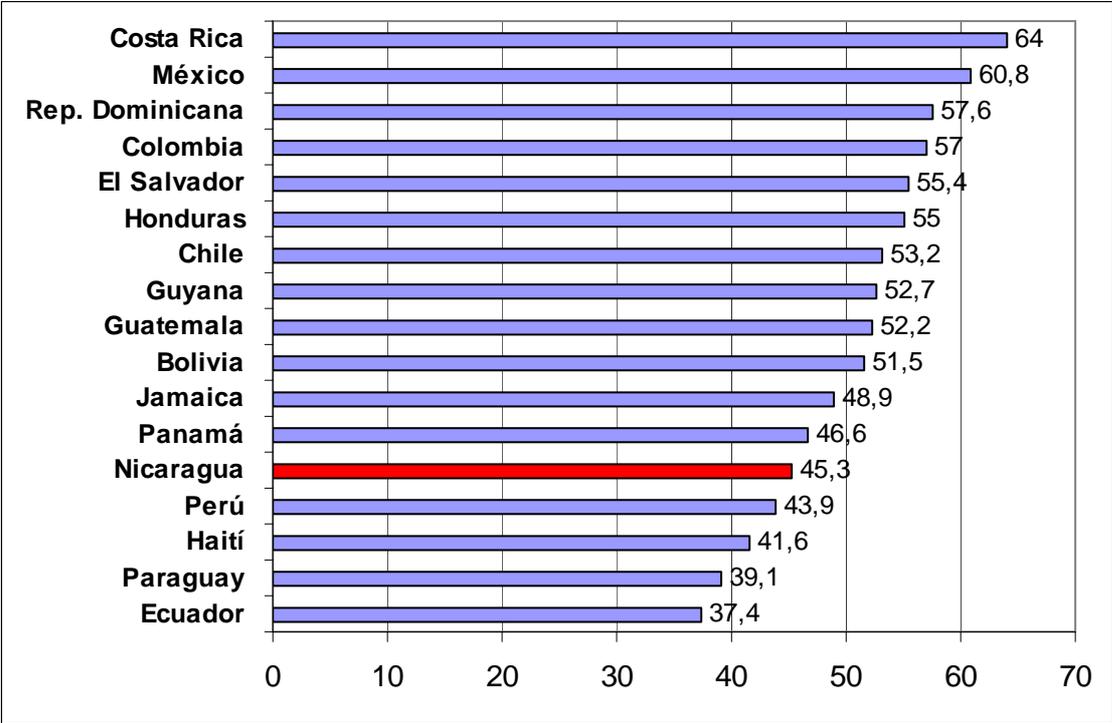
En 2006 un 56,8 por ciento de los nicaragüenses “prefería la democracia como forma de gobierno”, frente a un 17 por ciento que “prefería un gobierno autoritario”, a un 15 por ciento le “daba lo mismo un gobierno democrático que uno autoritario”, y un 11,2 por ciento “no sabía”. El porcentaje fue más elevado, 60,37 por ciento, cuando se planteaba como pregunta “si pese a los problemas de la democracia era mejor que cualquier otra forma de gobierno”. Pese a ello, un 49 por ciento de los encuestados manifestaron sentirse “insatisfechos” con el funcionamiento de la democracia y un 8 por ciento “muy insatisfechos”. Este es un dato contundente, ya que supone que cinco de cada diez nicaragüenses no están contentos con el funcionamiento de la democracia (Ortega Castillo y Seligson 2007: 71 – 72).

Además, la legitimidad social del sistema político en Nicaragua había sufrido un descenso frente a los datos de 2004. Mientras que en este último año el porcentaje de ciudadanos que respaldaban el sistema político era del 49,9 por ciento, en 2006 tan solo lo

hacía el 45,3 por ciento de la población, lo que situó a Nicaragua entre los cinco promedios más bajos de toda América Latina (ver gráfico 13).

En lo que se refiere al apoyo de la ciudadanía a diferentes instituciones, en 2006 la Iglesia Católica (64,5 por ciento) y los medios de comunicación (59,2 por ciento) obtuvieron un respaldo considerablemente más elevado que el resto de las instituciones del Estado nicaragüense. En un segundo grupo se situaron la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (45,3), el Consejo Supremo Electoral (44,6), la Procuraduría General de la República (42,2) y la Contraloría General de la República (40,4). En el grupo de instituciones con menor apoyo figuraron la Asamblea Nacional (38,7), la Fiscalía General de la República (38,5), la Corte Suprema de Justicia (38,3), el Gobierno Central (37,4) y los partidos políticos (32,8) (Ortega Castillo y Seligson 2007: 46).

Gráfico 13: Apoyo al sistema político en América Latina (2006).



Fuente: Ortega Castillo y Seligson, 2007.

5.4.2. La legitimidad social del Poder Judicial

Teniendo en cuenta las constantes manipulaciones políticas de las decisiones judiciales, no es de extrañar que la CSJ tenga escasa legitimidad entre los nicaragüenses. La ausencia de victorias legales y de jueces disidentes al margen de los partidos dominantes ha hecho que la justicia no sea vista como un espacio donde el Estado de Derecho pueda ser exigido, sino como una arena más de la lucha por el poder.

Al final del mandato de Alemán existía entre los nicaragüenses una fuerte percepción de impunidad pública. Según encuestas del IEN de 2001, a la pregunta de “*cómo son juzgados los funcionarios que cometen actos de corrupción*”, tan solo el 7,1 por ciento contestó que “*de forma transparente*”, el 34,4 por ciento dijo que “*dependiendo de sus conexiones*” y el 54,4 por ciento señaló la opción “*ni siquiera son juzgados*”. Los datos del IEN muestran también un progresivo aumento de la percepción de la existencia de altos niveles de corrupción en la CSJ: en febrero de 1999 dicha opinión era respaldada por el 71,3 de la población y en febrero de 1999 por el 74,5, mientras que en febrero de 2000 era ya compartida por el 80,6 por ciento.

Como se ha destacado, la progresiva percepción de estancamiento o retroceso en la lucha contra la corrupción ha incidido también en la pérdida de credibilidad del organismo de justicia. Según datos del Latinobarómetro, la confianza de la ciudadanía en el Poder Judicial se ha deteriorado de manera continua, pasando del 47,2 por ciento en 1999 al 27,1 por ciento en 2002 al comienzo del mandato de Bolaños. Sin embargo, pese a los esfuerzos del mandatario nicaragüense, en 2005, cuando la cruzada contra la corrupción era ya un fracaso, tan solo el 15 por ciento de la ciudadanía confiaba en el Poder Judicial, lo que constituyó el resultado más bajo de toda América Latina para ese año.

En 2005, ante la pregunta del Latinobarómetro “*¿Cuánto cree Ud. que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos últimos dos*

años?”, tan solo un 26 por ciento de los nicaragüenses contestó “mucho” o “algo”. Ante la cuestión “*Imagínese que el total de los funcionarios públicos en (país) fueran 100 y Ud. tuviera que decir cuántos de esos 100 cree que son corruptos. ¿Cuántos diría Ud. que son corruptos?*”, la respuesta media fue “77”, lo que constituyó el dato más negativo de toda América Latina, tan solo superado por las percepciones ciudadanas de Bolivia.

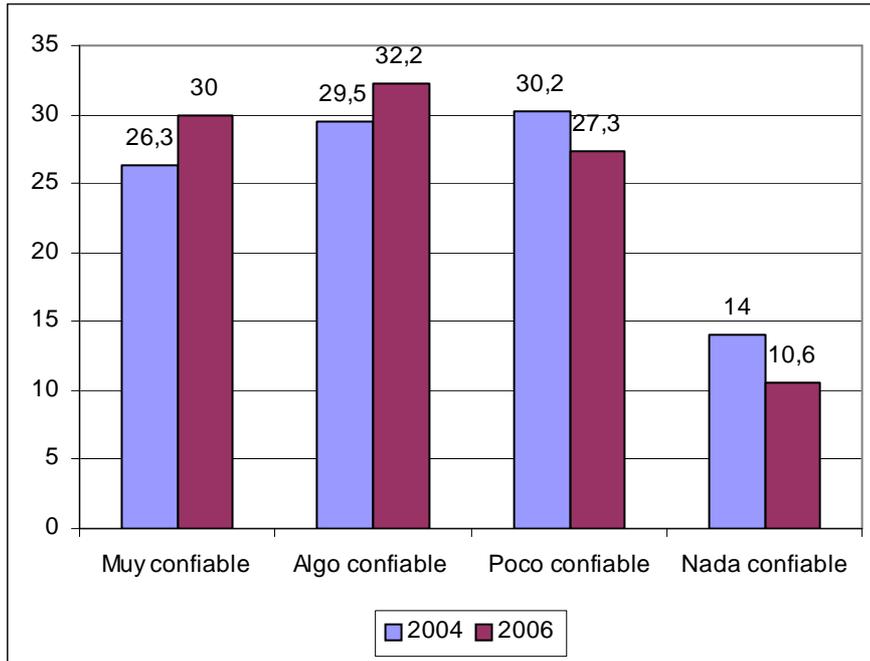
En un estudio realizado por el Instituto de Promoción Humana INPRHU – CINASE en marzo de 2005 para la Corte Suprema de Nicaragua, y en el que se entrevistó a un total de 2.500 usuarios de la justicia, a la pregunta de “*¿En qué medida los jueces y magistrados aplican el principio de independencia en Nicaragua?*”, sólo un 14,4 por ciento consideró que “*mucho*”, el 57 por ciento que “*algo o poco*” y el 19,4 por ciento que “*nada*”, y el 8,7 por ciento “*no sabía*” (Comisión Europea, 2006b).

5.4.3. Confianza interpersonal y participación ciudadana

Si bien en los dos últimos años la confianza interpersonal ha aumentado en Nicaragua (ver gráfico 14), los datos referentes a 2006 muestran que todavía era una de las más bajas de Centroamérica, por debajo de países como Costa Rica, Honduras y El Salvador, y que ocupaba un lugar intermedio entre los valores para América Latina (ver gráfico 15).

La participación cívica en Nicaragua en 2006 mostró valores inferiores (20,6 por ciento) a los promedios obtenidos en 2004, que fueron del 23,1 por ciento. Los datos de 2006 muestran que los nicaragüenses participan más en organizaciones religiosas, en un 54,8 por ciento, que en las de carácter educativo y comunitario (ver gráfico 16) (Ortega Castillo y Seligson 2007: 167).

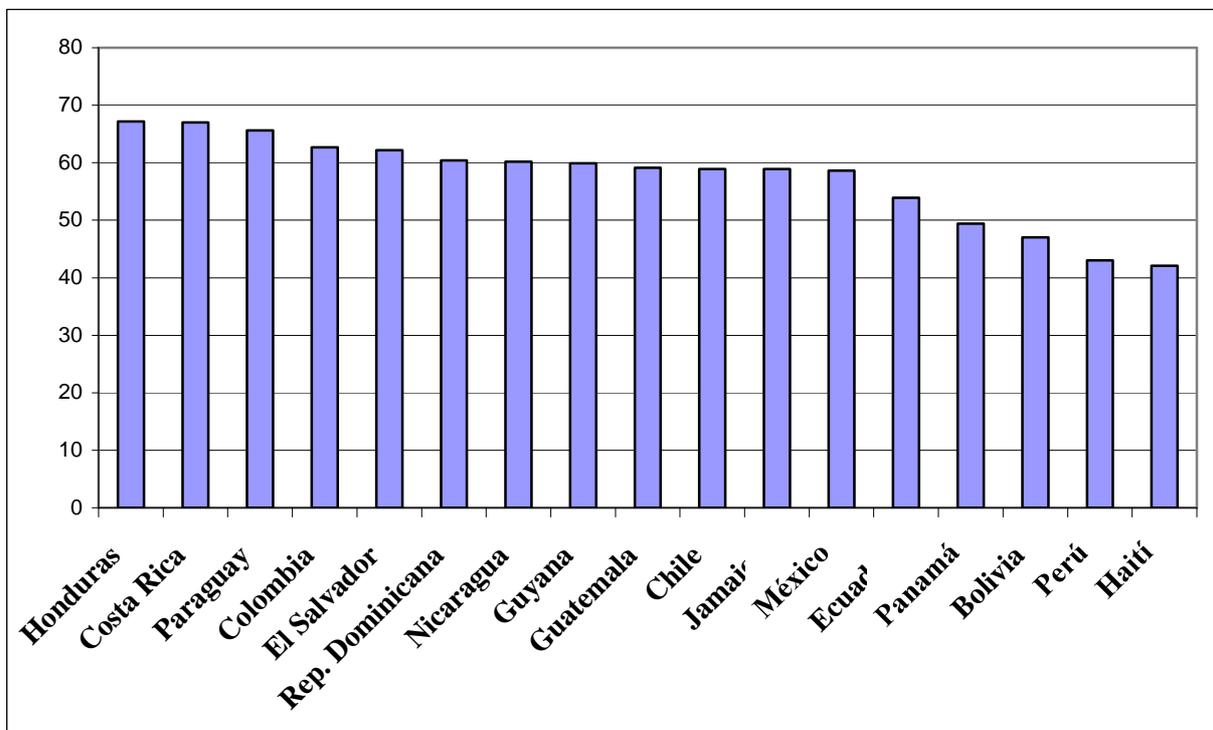
Gráfico 14: Confianza interpersonal en Nicaragua (2004 y 2006).



Fuente: (Ortega Castillo y Seligson 2007: 160).

Pregunta: ¿Hablando de la gente de aquí, diría que la gente de su comunidad es? (1) Muy confiable, (2) Algo confiable, (3) poco confiable; (4) nada confiable; (8) No sabe.

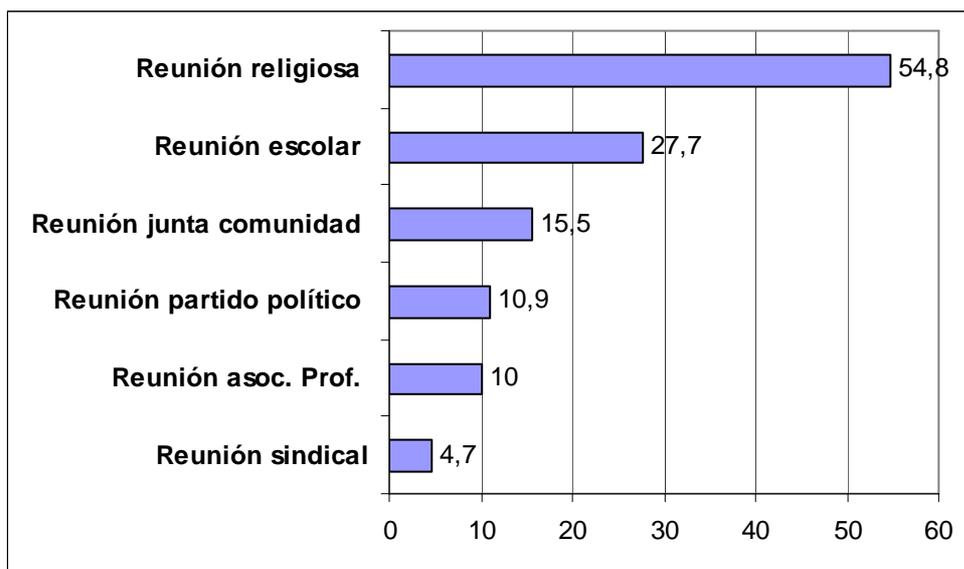
Gráfico 15: Confianza interpersonal en América Latina en 2006 (respuestas “muy confiable” y “algo confiable”).



Fuente: (Ortega Castillo y Seligson 2007: 160).

Pregunta: ¿hablando de la gente de aquí, diría que la gente de su comunidad es? (1) Muy confiable, (2) Algo confiable, (3) poco confiable; (4) nada confiable; (8) No sabe.

Gráfico 16: Promedio de preguntas sobre participación o asistencia cívica en Nicaragua.



Fuente: Ortega Castillo y Seligson 2007

5.5. Capacidad de movilización de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil

5.5.1. Las Organizaciones No Gubernamentales

Aunque las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel importante en transmitir su preocupación a la ciudadanía sobre la ineficiencia del gobierno en asuntos como el Huracán Mitch o los problemas de democratización del país, y han generado debate acerca de aspectos como la globalización y el libre comercio, se podría señalar que los medios de comunicación han desempeñado el papel más relevante a la hora de incorporar a la agenda aspectos relacionados con la democracia y la corrupción. Las organizaciones de la sociedad civil se han involucrado en estos aspectos en gran medida siguiendo el liderazgo de los medios (Borchgrevink, 2006:64).

Pese a que los líderes de las organizaciones civiles destacan la debilidad del Estado de Derecho y de forma específica del sistema de justicia, la mayoría de sus activistas carecen de experiencia a la hora de crear coaliciones para promover reformas en el sistema de justicia.

Por mucho que algunos diagnósticos de la cooperación consideran que existe capacidad de movilización de la sociedad civil, ésta no ha sido desarrollada en todo su potencial. Existen pocas ONGs especializadas en la reforma judicial y las actuales tienden a ser demasiado generalistas (USAID, 2003).

Según los analistas, si consideramos la enorme preocupación de la ciudadanía por estos temas y su preponderancia en la opinión pública, la participación de la sociedad civil en estos aspectos es todavía relativamente débil. De hecho, el “Grupo Cívico Ética y Transparencia” es la única organización dedicada específicamente a este tipo de asuntos. Dicho grupo ha creado un observatorio anticorrupción, pero de forma reciente, por lo que no se aprecia su influencia en los procesos judiciales analizados, y ha estado hasta hace poco más relacionado con la transparencia en la gestión municipal y en los procesos electorales. En lo que atañe a los temas de corrupción, sorprendentemente se han producido pocas iniciativas por parte de estas organizaciones (Borchgrevink, 2006: 64).

Aunque se trata de una institución centrada en la defensa de los Derechos Humanos, el CENIDH ha sido, sin duda, la organización más activa a la hora de denunciar las irregularidades en el funcionamiento del Poder Judicial en varios de los casos analizados. Como se ha destacado, jugó un papel significativo en defensa del Contralor de la República, Agustín Jarquín, en el caso de Zoilamérica y en el caso del asesinato del Campesino Pablo Leal. Asimismo, en diferentes informes la organización denunció las continuas irregularidades en los procesos judiciales contra Arnoldo Alemán protagonizadas por la juez Juana Méndez. El CENIDH protestó enérgicamente los efectos negativos del pacto bipartidista sobre los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los nicaragüenses. Estas actuaciones han provocado la persecución de su presidenta, Vilma Núñez.

En lo que se refiere a los procesos de reforma judicial, los planes de modernización han estado altamente centralizados en la CSJ y la participación de la sociedad civil ha sido

muy marginal. La mayoría de los proyectos, hasta fechas recientes, cuando se han realizado estrategias más participativas, han sido diseñados por expertos internacionales en visitas de corta duración, fundamentalmente en consultas con integrantes de las agencias del país. Como se ha destacado, el papel de la sociedad civil en los procesos de selección de los magistrados de la CSJ ha sido hasta la fecha marginal.

La única organización ciudadana que ha presentado iniciativas relacionadas con la reforma judicial y que contó con el apoyo de Bolaños ha sido CONPES. Sin embargo, este organismo no fue considerado como un interlocutor válido por los dos partidos dominantes del país. Las recomendaciones que hizo al Ejecutivo, entre otros aspectos sobre el modelo de Ley de la Carrera Judicial y la creación de un Tribunal Constitucional, fueron desacreditadas por dirigentes del PLC, del FSLN y de la CSJ.

La propia Corte Suprema en pleno rechazó la propuesta del CONPES al considerar que la creación de un Tribunal Constitucional era contraria a la Constitución Política. Según la Magistrado Ramos, dicho tribunal no tendría ninguna legitimidad en sus decisiones *“porque no era posible que tres personas que están por encima del Estado, el bien y el mal, vayan a decidir por encima de las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia, que se vería vulnerada”*¹⁵⁸.

En el caso de la Ley de la Carrera Judicial, el CONPES defendía un modelo que implicaba una pérdida de potestades de la CSJ en la selección de candidatos y una mayor participación de la sociedad civil, aspectos que fueron rechazados por la propia Corte y por el FSLN, ya que hubiera supuesto una erosión del control de Alemán y Ortega de la judicatura.

Otras iniciativas desde la sociedad civil han logrado impulsar algunas reformas legales. Gracias a su labor de sensibilización, la Coordinadora para la Niñez (CONEDI)

¹⁵⁸ “Reforma institucional asusta en la Corte”, *El Nuevo Diario*, 9 de marzo de 2003.

fomentó la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Las organizaciones de mujeres han promovido cambios en el código penal en temas relacionados con la violencia de género, así como la ratificación de la Convención Internacional contra la Violencia contra la Mujer. Asimismo, diferentes organizaciones desempeñaron un papel importante en la introducción a finales de 2003 en la Asamblea de un proyecto de Ley de Participación Ciudadana, que hasta la fecha no ha sido aprobado (Borchgrevink, 2006: 51 -52).

5.5.2. Sindicatos y organizaciones empresariales

En lo que se refiere al papel de los sindicatos dentro de la sociedad civil, su capacidad es mucho más débil que durante la década de los noventa, debido a la fragmentación, al cansancio tras años de lucha y a la desilusión con los líderes políticos (Borchgrevink, 2006:9). Los sindicatos ya no son actores poderosos en Nicaragua, ya sea en lo que se refiere a las relaciones con los partidos políticos o en el manejo de las relaciones laborales. Además, el hecho de que puedan existir varios sindicatos en una misma empresa hace que en las disputas laborales, reconocidas por la ley, cada uno de ellos busque en ocasiones sus propios intereses. Los sindicatos están divididos en cuatro grupos: 1. Frente Nacional de los Trabajadores (FNT), integrado por ocho sindicatos simpatizantes del FSLN; 2. Congreso Permanente de los Trabajadores (CPT), formado por cuatro organizaciones no sandinistas; 3. Central de Trabajadores de Nicaragua (CTN), que es un sindicato independiente; y 4. Frente de Trabajadores Social Cristianos (FTS), con lazos con el Partido Social Cristiano de Nicaragua (USAID, 2003).

Sin embargo, el movimiento sindical aún mantiene potencial de movilización y no debería ser del todo subestimado (Borchgrevink, 2006:9); además, como hemos visto, ha sido partícipe en algunas de las movilizaciones de los casos analizados, como en el de Agustín Jarquín, y en las manifestaciones contra el pacto en la recta final del gobierno de Bolaños.

Al igual que los sindicatos, las asociaciones empresariales en Nicaragua operan de forma atomizada y han sido mucho más pasivas que sus homólogas de otros países de la región donde la clase empresarial ha impulsado el libre comercio, importantes políticas económicas o políticas de buen gobierno. Las asociaciones empresariales, por lo general, reaccionan de forma individual a los movimientos de los grupos políticos en lugar de tratar de influir de manera coordinada y anticiparse a las decisiones (USAID, 2003).

El Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) incluye en la actualidad un total de 16 organizaciones entre las que figuran cámaras de comercio y asociaciones empresariales, y que comprenden productores agrícolas, empresas de la construcción, comercio, exportadores agrícolas no tradicionales, industrias, etcétera. En ausencia de unidad y de iniciativas sólidas, los actores empresariales fueron fácilmente controlados por los caudillos políticos durante el gobierno de Alemán. Aunque el COSEP se opuso abiertamente al pacto de 2000, sus integrantes no hicieron nada para evitarlo.

El COSEP desempeñó un papel importante durante la cruzada contra la corrupción de Bolaños. Tras haberle apoyado de forma decidida durante su campaña electoral¹⁵⁹, en agosto de 2002, el COSEP y la Cámara de Comercio Americana de Nicaragua elaboraron un comunicado en contra de Arnoldo Alemán:

"Respaldamos y hacemos propio este sentimiento cívico expresado, para devolver a la nación la imagen mancillada por los malos hijos de Nicaragua que hicieron del Estado un botín en las pasadas administraciones, desde 1980 y ahondada por la de 1996, por lo que apoyamos la gestión del gobierno del Señor Presidente de la República, Ing. Enrique Bolaños Geyer, en su lucha contra todo acto de corrupción y todos los que resulten involucrados en estos delitos¹⁶⁰".

¹⁵⁹ "COSEP cierra filas a favor de Bolaños", *La Prensa*, martes 2 de octubre de 2001.

¹⁶⁰ "COSEP-ANCHAM: ¡Fuera Alemán!", *El Nuevo Diario*, viernes 2 de agosto de 2002.

El comunicado también pedía a la Asamblea el desafuero del ex presidente:

"A los diputados electos popularmente por los nicaragüenses a la honorable Asamblea Nacional, que exijan a su Junta Directiva, tramite de inmediato las solicitudes de desafuero del Presidente de esa (Alemán) y de cualquier otro diputado o funcionario que goce de inmunidad, para que respondan ante los tribunales de justicia de Nicaragua a las abundantes acusaciones de corrupción en su contra¹⁶¹".

Sin embargo, un diagnóstico sobre la gobernabilidad en Nicaragua realizado en junio de 2003 por la cooperación estadounidense subraya que, conforme a las diferentes reuniones con integrantes de dicha institución, el COSEP carecía de una estrategia clara para mejorar la gobernabilidad del país:

"Cuando se les preguntó acerca de lo que era necesario para superar la actual crisis de gobernabilidad del país y mejorar la democracia, su única respuesta fue "reunificar el PLC". Cuando se les preguntó sobre lo que debía ser realizado para afrontar los problemas de Nicaragua, un importante líder empresarial sugirió que los donantes debían capitalizar un banco de desarrollo y poner en las manos de los líderes del sector privado empresarial que luego podrían prestar los fondos a pequeñas y medianas empresas para cooperar con ellas en asociaciones para incrementar el crecimiento económico y el empleo. En su opinión, entonces los problemas de gobernabilidad se solucionarían por si solos" (USAID, 2003).

Por último, dado el fuerte respaldo con el que cuentan entre la ciudadanía, el papel de la Iglesia Católica y los medios de comunicación en los periodos analizados merece ser evaluado con más detenimiento.

5.5.3. El papel de la Iglesia Católica

Dentro de la sociedad civil nicaragüense, la Iglesia Católica es sin duda la institución más fuerte y con mayor autoridad. A pesar de un cierto declive, continúa ejerciendo una enorme influencia en un país cuya cultura está dominada por una visión religiosa de la política y el poder. Aunque la Iglesia Católica ha desempeñado un papel de mediación importante en

¹⁶¹ Ibid.

varias de las crisis políticas de Nicaragua, su posicionamiento ante los escándalos de corrupción ha sido negativo para la gobernabilidad democrática del país.

Entre 1996 y 2002, la Iglesia criticó de manera consistente la pobreza y la corrupción. Sin embargo, sostuvo que en la raíz de estos dos problemas estaba la etapa sandinista, y que la corrupción existente era un problema moral de la sociedad y no un crimen que pudiera ser atribuido directamente al Gobierno de Alemán. Algunos miembros de su jerarquía fueron incluso más lejos. Así, por ejemplo, el Obispo César Bosco Vivas Robelo, en una carta dirigida a Arnoldo Alemán cuando éste era Presidente, alabó al mandatario y acusó a los medios de comunicación de intentar desacreditar y destruir a su gobierno. Por su parte, el Cardenal Obando Bravo, una de las personas más influyentes del país, en declaraciones al diario la Prensa, sostuvo que los medios de comunicación habían exagerado el problema de la corrupción durante el mandato de Alemán y argumentó que, si bien se habían cometido errores, se habían creado empleos públicos que antes no existían. Al comienzo del mandato de Bolaños, cuando se hizo patente el alcance de la corrupción durante la etapa de su predecesor, la Iglesia pidió al nuevo gabinete que perdonase a los acusados y estableciera un diálogo con todas las fuerzas políticas (Baltodano, 2004: 95 - 98).

5.5.4. El papel de los medios de comunicación

Como se vio en el análisis de los diferentes casos analizados en el capítulo 2, los medios de comunicación son los actores que han desempeñado en Nicaragua el papel más importante a la hora de denunciar los actos de corrupción pública y de incluir en la agenda política el tema de la democracia y la lucha contra la corrupción. Además, como ha sido destacado, son la segunda institución del país más valorada por los ciudadanos (Ortega Castillo y Seligson 2007).

Desde 1990, los medios se han convertido en importantes actores de la vida política del país. Aunque las clase política los mediatice con amenazas, sobornos o a través de relaciones públicas, son una fuerza con la que deben contar (USAID, 2003).

De acuerdo con David Dye, uno de los mayores expertos en Nicaragua y que desde 1994 ha trabajado para la Unidad de Inteligencia de *The Economist*:

“Desde los años de Alemán, los periódicos y la televisión se han convertido en los investigadores más vigorosos de los abusos del Estado, y se han ganado la confianza de la población. Los periódicos han mostrado los escándalos de corrupción generando al menos una respuesta por parte de los órganos estatales relevantes” (Dye, 2006).

Sin embargo, los periodistas de Nicaragua se encuentran limitados por la polarización de los medios para los que trabajan. De acuerdo con el *Comité to Protect Journalists*, en su informe sobre “Ataques a la Prensa en 2002 en Nicaragua”:

*“Cuando se les preguntó a los periodistas nicaragüenses acerca de los problemas más serios que enfrentan, ellos mencionaron la inestabilidad laboral, los bajos salarios, la falta de un código de ética y la polarización y politización de los medios. También se quejaron de la falta de acceso a la información pública y la cultura de silencio que prevalece en el gobierno”*¹⁶².

Los dos diarios más importantes de Nicaragua, el Nuevo Diario y la Prensa, mantienen firmes su línea pro-sandinista y anti-sandinista respectivamente, pero en el caso de la Prensa, cabe destacar su fuerte apoyo a Bolaños y posición fuertemente contraria a Alemán. Existen dos asociaciones de periodistas: la pro-sandinista Unión de Periodistas Nicaragüenses y la anti-sandinista Asociación de Periodistas Nicaragüenses.

Algunos profesionales han mostrado la naturaleza corrupta del gobierno, pero el reparto de publicidad institucional es un gran obstáculo para su autonomía. El índice de

¹⁶² “Ataques a la prensa en 2002: Nicaragua”, *Comité para la Protección de los Periodistas* (CPJ). Disponible a 26 / 5 / 07 en: http://www.cpj.org/attacks02/spanish/nica_sp.html

alfabetización de Nicaragua, del 67 por ciento, también contribuye a que lo que se publica en los periódicos o está disponible en Internet se encuentre lejos del alcance de muchos ciudadanos, que solo perciben lo que llega por la radio o la televisión. Aunque éste es un fenómeno común a muchos países, en Nicaragua tiene especial incidencia, dados los niveles de extrema pobreza existentes (Dye, 2006).

Uno de los resultados más llamativos de las encuestas realizadas a miembros de la judicatura es la percepción tan negativa de los medios como los actores que más condicionan las decisiones judiciales. Las entrevistas muestran que el 70,9 por ciento de ellos destacó a los medios como la principal amenaza para la imparcialidad judicial (Ramos *et al*, 2004). ¿A qué se debe esta percepción tan negativa? ¿Cuál es la percepción de los periodistas sobre las actuaciones judiciales y de los jueces de la labor de los periodistas?

Dentro del proyecto de la Fundación Violeta Chamorro “Jueces, periodismo e impunidad”, financiado por Finlandia, en 2003 se realizaron diferentes entrevistas, foros y diálogos para indagar sobre la relación entre jueces y periodistas. Los resultados reflejan claramente una mutua incompreensión y desconfianza entre ambos colectivos. De este modo, los jueces que participaron consideraron que los “periodistas denigran y que los jueces se encuentran sin defensa ante los medios de comunicación”, que “los periodistas se adelantan al juicio”, “que el trabajo del juez es poco comprendido y que, si los fallos no coinciden con su línea informativa, montan una campaña contra el juez”, “que además tienen preferencia por cierto sector y que ello afecta la objetividad”. Asimismo, señalaron a los periodistas como “el grupo de presión más fuerte (qué más les ataca), que no respeta los canales establecidos y tiene injerencias en áreas vedadas, que enfoca el origen político del juez y luego lo estigmatiza”, y que, “en la búsqueda de primicia, pasan sobre la honorabilidad del juez”.

Por su parte, los periodistas entrevistados opinaron que “los jueces pueden defenderse ante los medios, y que son los propios jueces los que propician el conflicto con la prensa”,

“que la dinámica periodista y la exigencia de la audiencia obligan a tener mucha agilidad, y los procesos judiciales son lentos”. Los informadores también subrayaron su importante papel en la democracia, y que su misión tiene relación con la aplicación de justicia correcta. Asimismo, destacaron que “los grupos de poder también presionan a la prensa, y que no montan ninguna campaña contra los jueces, sino un seguimiento periodístico de los casos y lógicamente se centran en los casos más relevantes y que el juez es criticado sólo si su proceder no es correcto”.

5.5.5. Incidencia de las políticas de “*accountability social*” en las contiendas electorales

Ante la falta de credibilidad del Poder Judicial, y dado el fuerte control político y los altos niveles de corrupción existentes, la sociedad civil y la ciudadanía han recurrido de forma progresiva a estrategias de protesta social y a las urnas como forma más eficaz de socavar la reputación de los dirigentes. Sin embargo, este proceso ha sido lento. En las elecciones de 2001, la limitación del pluralismo político con la eliminación de varias candidaturas gracias al cambio en la ley electoral aprobada por el pacto y a la anulación de candidaturas y contrincantes con el apoyo de jueces influenciados, fue sin duda un importante obstáculo.

Pese a la pasividad con la reforma de 2000, como se ha señalado, con la disputa entre Legislativo y el Ejecutivo, y la nueva reforma constitucional, desde 2005 las organizaciones de la sociedad civil han comenzado a desempeñar un papel más beligerante, logrando en junio de 2005 la mayor movilización de los últimos 15 años, y poniendo presión en las elites de los partidos dominantes para que llegasen a un acuerdo de gobernabilidad y no invalidasen candidaturas, tal como sucedió en 2001. La división de las filas liberales tuvo fuertes consecuencias en los resultados de las elecciones municipales de 2005, así como en las legislativas y presidenciales de 2006. El PLC fue duramente castigado en las urnas y su candidato José Rizo, designado por Alemán, obtuvo tan solo un 27,11 por ciento de los votos,

quedando ligeramente por detrás del aspirante de Alianza Liberal Eduardo Montealegre, que logró un 28,3 por ciento de los sufragios (ver cuadro 15).

En el caso de las elecciones de 2006, no cabe duda de que las diferentes estrategias de movilización impusieron costes en la reputación de Alemán y en la de su partido en los comicios. Sin embargo, en el caso del FSLN este hecho no parece que tuviera incidencia alguna, y el partido de Daniel Ortega mantuvo intacto el apoyo de su electorado. La muerte del candidato del MRS, Herty Lewites, tuvo también una importante incidencia. Cabe destacar que este último, que falleció por paro cardíaco durante una operación a la que estaba siendo sometido en julio de 2006, pocos meses antes de las elecciones, tenía un considerable apoyo popular y hubiera supuesto una seria amenaza para el triunfo del FSLN en los comicios de noviembre de 2006. Finalmente, el MRS consiguió tan solo dispersar mínimamente el voto de la izquierda, obteniendo cinco diputados en las elecciones legislativas y un 6,3 por ciento en las presidenciales.

Las desavenencias de los liberales allanaron el triunfo del FSLN, que consiguió movilizar a sus bases en ambas contiendas electorales. En el caso de las municipales, el triunfo sandinista en 14 de los 17 departamentos y capitales regionales del país, incluida Managua, estuvo también motivado por el apoyo de la ciudadanía a la gestión municipal de los alcaldes del FSLN y a la conformación de “Convergencia Nacional”, propuesta presentada por Ortega para lograr la adhesión al FSLN de antiguos críticos y opositores, lo cual permitió su victoria en zonas donde anteriormente su partido había sido derrotado.

En las elecciones presidenciales de 2006, Daniel Ortega logró un respaldo del 37,99 por ciento del censo electoral, lo que, gracias al cambio en la ley electoral introducido con la reforma constitucional de 2000, le permitió ganar en primera vuelta¹⁶³. De esta forma, el

¹⁶³ Según la ley electoral para ganar en primera vuelta se necesita el 35 por ciento con una ventaja de 5 puntos sobre el segundo aspirante más votado.

FSLN pudo evitar una posible coalición antisandinista en segunda vuelta conformada por el PLC y la Alianza Liberal.

Del mismo modo, las divisiones en la derecha propiciaron el triunfo sandinista en las elecciones legislativas, si bien redujo su número de diputados de 43 a 38, como resultado de la irrupción del Movimiento Renovador Sandinista. Aunque los partidos de derechas repitieron los 47 diputados obtenidos en 2001, la escisión propició que quedasen repartidos entre el PLC (25) y Alianza Liberal Nicaragüense-Partido Conservador (ALN-PC) (22) (ver cuadro 16).

Cuadro 15: Resultados de la Elección Presidencial de 2006

Partidos Políticos	Candidatos	No. de votos validos	%
Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)	Daniel Ortega Saavedra	930.862	38,00%
Alianza Liberal Nicaragüense (ALN)	Eduardo Montealegre Rivas	693.391	28,30%
Partido Liberal Constitucionalista (PLC)	José Rizo Castellon	664.225	27,11%
Movimiento Renovador Sandinista (MRS)	Edmundo Jarquín Calderon	154.224	6,30%
Alternativa por El Cambio (AC)	Edén Atanacio Pastora Gomez	7.200	0,28%
Total Votos Válidos		2.449.901	100%

Fuente: Political Database of the Americas (Georgetown University).

Cuadro 16: Elecciones para la Asamblea Nacional 2006 - Diputados electos por partido.

Partido	Escaños
Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)	38
Partido Liberal Constitucionalista (PLC)	25
Alianza Liberal Nicaragüense-Partido Conservador (ALN-PC)	22
Movimiento Renovador Sandinista	5
Alternativa por El Cambio	0
Total	90

Fuente: Political Database of the Americas (Georgetown University).

Capítulo 6: Vigilancia internacional e imparcialidad judicial

6.1. Antecedentes: actores internacionales, desarrollo económico y democratización en Nicaragua

La variable internacional ha tenido históricamente un enorme peso en la vida política y económica de Nicaragua. Este desenlace es el resultado de su fuerte dependencia económica, de la relevancia geopolítica de Nicaragua para los Estados Unidos y de la mediación internacional en las diferentes crisis y conflictos que ha vivido el país centroamericano.

6.1.1. La dependencia económica y relaciones con la comunidad internacional

Nicaragua es, después de Haití, el país más pobre de América Latina, con casi el 48 por ciento de la población por debajo del umbral de pobreza, y cerca del 17 por ciento en situación de extrema pobreza. La miseria se concentra sobre todo en el medio rural, donde el 70 por ciento de la población es pobre frente al 30 por ciento del medio urbano (Comisión Europea, 2006a). En 2007, Nicaragua figuraba en el puesto 124, de un total de 182 países, en el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD y el índice de analfabetismo afectaba todavía al 22 por ciento de la población.

La ayuda per cápita que recibe Nicaragua es el más alto de toda América Latina y uno de los más elevados del mundo. En 2004, el total de la ayuda al desarrollo en alcanzó los 550,08 millones de dólares lo que equivale al 13 por ciento de su Producto Interior Bruto (PIB). A ello hay que añadir 15,3 millones de ayuda canalizada a través de las ONGs (Comisión Europea, 2006a).

La deuda externa es uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico de Nicaragua. Aunque el país logró una reducción considerable de la misma durante el periodo

1995-96, en 2001 era todavía de 6,6 billones de dólares, dos veces y medio su PIB. Este factor ha originado una gran dependencia de la ayuda externa y de las pautas económicas marcadas desde Washington por las instituciones financieras de crédito internacional. A pesar de cierta diversificación en los últimos tiempos gracias al turismo y a la industria de las maquiladoras, la economía de Nicaragua sigue estando fuertemente basada en los recursos naturales. El sector primario representa el 30 por ciento del PIB, el secundario supone el 28 por ciento y el terciario el 42 por ciento, aunque con una alta participación de trabajadores del sector sumergido de la economía. Desde un punto de vista histórico, la tierra ha estado concentrada en grandes latifundios con trabajadores pésimamente remunerados, de modo que los beneficios agrícolas no se han extendido al resto de la sociedad. Aunque durante el sandinismo se dieron pasos para romper con este modelo económico, las políticas mixtas promovidas por el FSLN carecieron de coherencia e impidieron la acumulación de capital. Además, los efectos del conflicto armado y las sanciones económicas promovidas por Washington sumieron al país en una fuerte crisis económica. Para frenar las tendencias hiperinflacionistas, al gobierno sandinista no le quedó más remedio que llevar a cabo severas políticas de ajuste. Como resultado, al final del período revolucionario, el PIB per cápita de Nicaragua había caído un 60 por ciento respecto a los niveles previos (Dye y Close, 2004: 119 - 121).

En este contexto, la cooperación internacional ha sido fundamental para que el país mantenga la inversión y la estabilidad macroeconómica, lo que conlleva que los donantes tengan una importante influencia en la economía y en la vida política y social del país.

La incorporación de la gobernabilidad democrática como un elemento esencial para el desarrollo ha generado en Nicaragua un interesante contexto de condicionalidades externas multilaterales y bilaterales. Uno de los pilares del fortalecimiento institucional, y que ha contado con un fuerte apoyo internacional, ha sido la reforma judicial y legal. Así, los tres

planes de modernización del Poder Judicial ejecutados hasta la fecha han sido mayoritariamente financiados por diferentes donantes multilaterales y bilaterales, y varios de sus elementos figuraron entre las condiciones fijadas por la comunidad internacional para la condonación de la deuda externa.

Durante el mandato de Violeta Chamorro, el Gobierno promovió el diseño y aplicación de un programa ortodoxo de estabilización y ajuste estructural para así obtener el apoyo del FMI, el BM, BID y la USAID. Dichas políticas generaron un fuerte descontento popular por sus efectos negativos en los estratos económicamente más débiles y en buena parte de las elites económicas tradicionales del país (Martí, 1997:3).

El primer Servicio Reforzado de Ajuste Estructural entre el gobierno de Nicaragua y el FMI fue firmado en 1994. Sin embargo, aunque estaba previsto que durara hasta 1997, ante el incumplimiento de los requisitos contemplados fue suspendido en octubre de 1996 (Dye y Close, 2004: 130 - 131).

Durante los gobiernos de Arnoldo Alemán y Enrique Bolaños, Nicaragua ha sido parte de otros tres programas promovidos por el FMI y el BM. El Gobierno de Alemán negoció un segundo Servicio Reforzado de Ajuste Estructural, que en octubre de 1999 pasó a llamarse Servicio para el Crecimiento y la Lucha Contra la Pobreza (SCLP)¹⁶⁴. El SCPLP incorporaba

¹⁶⁴ En inglés *Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*. El servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) es la herramienta mediante la cual el FMI ofrece préstamos a los países de bajo ingreso a bajo interés. Los programas respaldados por el SCLP se basan en estrategias integrales de reducción de la pobreza formuladas por los países mismos. Los programas respaldados por el SCLP están enmarcados por un documento integral y de inspiración nacional: el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). Los DELP son elaborados por los gobiernos con la participación activa de la sociedad civil y otros socios en el desarrollo. Posteriormente, los DELP son examinados por los Directorios Ejecutivos del FMI y el Banco Mundial y se utilizan como base para los préstamos concesionarios que otorga cada institución y el alivio de la deuda en virtud de la iniciativa conjunta Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Las metas y las condiciones de política de los programas respaldados por el SCLP se toman del DELP de cada país. (Fuente:

tres importantes diferencias frente a su predecesor. En primer lugar, incluyó el principio de la amplia participación pública y de la mayor identificación del país con los programas. A este respecto, los debates sobre las políticas en que se fundamentan los programas respaldados por el SCLP pasaron a ser más abiertos, ya que se basan directamente en los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)¹⁶⁵, es decir, en las prioridades de cada país en materia de reducción de la pobreza y de crecimiento. En segundo lugar, para asistir a los países en el diseño de planes de gasto bien focalizado y ajustado a las prioridades, los programas respaldados por el SCLP se centran en reforzar la gobernabilidad, particularmente las medidas encaminadas a mejorar la gestión de los recursos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo, para reducir la fuerte deuda externa del país, en 1997 el gobierno de Alemán solicitó el acceso de Nicaragua a la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)¹⁶⁶. La Iniciativa para los PPME fue creada en 1996 por el FMI y el BM con el fin de velar para que ningún Estado tenga una carga de la deuda que no pueda administrar. La Iniciativa supone una acción coordinada de la comunidad financiera internacional, incluidas las instituciones multilaterales y los gobiernos, para reducir a niveles sostenibles la carga de la deuda externa de los países pobres más endeudados. Tras una revisión integral, efectuada en 1999, se aprobaron una serie de modificaciones para

Fondo Monetario Internacional, ficha técnica de octubre de 2006 sobre el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/prgfs.htm>).

¹⁶⁵ Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) son preparados por las autoridades de los países de bajo ingreso mediante un proceso en el que participan las partes interesadas del país y los socios externos en el desarrollo, entre ellos el FMI y el Banco Mundial. Los DELP describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales que aplicará un país por varios años para fomentar un crecimiento generalizado y reducir la pobreza, así como las necesidades de financiamiento externo y las consiguientes fuentes de financiamiento (Fuente: Fondo Monetario Internacional: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/prsps.htm>).

¹⁶⁶ En inglés *Debt Initiative for Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC).

proporcionar un alivio de la deuda más acelerado, profundo y amplio, y para fortalecer los vínculos entre la rebaja del débito, la reducción de la pobreza y las medidas de carácter social¹⁶⁷.

Nicaragua alcanzó el denominado “punto de decisión”¹⁶⁸ de la iniciativa PPME en diciembre de 2000. En julio de 2001, el Gobierno de Alemán lanzó un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), el cual ha sido el pivote central de la estrategia nacional de desarrollo de Nicaragua y ha proporcionado una base operativa para los préstamos concesionarios del FMI y el BM en el marco de la Iniciativa PPME.

En diciembre de 2002, el Gobierno de Bolaños firmó otro Servicio para el Crecimiento y la Lucha Contra la Pobreza con el FMI de 129 millones de dólares de apoyo al programa

¹⁶⁷ Fondo Monetario Internacional, ficha técnica marzo de 2008, “Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/hipcs.htm>.

¹⁶⁸ Para tener acceso a la asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME, los países deben: 1) poder recibir financiamiento solo de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial y estar habilitados para recibir recursos del SCLP; 2) enfrentar una situación de endeudamiento insostenible, que supera el alcance de los mecanismos de alivio de la deuda tradicionalmente disponibles; 3) establecer una trayectoria satisfactoria de reforma y aplicación de políticas económicas adecuadas en el marco de programas respaldados por el FMI y la AIF, y 4) haber elaborado un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), siguiendo un proceso participativo de base amplia. Una vez que el país cumpla estos criterios o haya avanzado lo suficiente en su cumplimiento, los Directorios Ejecutivos del FMI y la AIF deciden oficialmente su habilitación para recibir alivio de la deuda, y la comunidad internacional se compromete a reducir la deuda hasta el umbral de sostenibilidad acordado. Éste se denomina punto de decisión. Cuando los países alcanzan el punto de decisión, pueden empezar a recibir inmediatamente un alivio provisional del servicio de la deuda que se venza. No obstante, para recibir una reducción completa e irrevocable de la deuda en virtud de la Iniciativa para los PPME, los países deben: i) establecer una trayectoria ulterior de buenos resultados en programas respaldados por el FMI y la AIF; ii) aplicar satisfactoriamente las reformas fundamentales de política acordadas en el punto de decisión, y iii) adoptar e implementar un DELP por un año como mínimo. Una vez cumplidos estos criterios, los países pueden alcanzar el punto de culminación, en el cual los prestamistas deberán suministrar la totalidad del alivio de la deuda prometido en el punto de decisión (Fuente: “Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)”, marzo de 2009. Disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/hipcs.htm>.

económico del gobierno 2002–05. Asimismo, le fueron concedidos 2,5 millones de ayuda interina bajo la Iniciativa PPME.

Finalmente, Nicaragua logró el denominado “punto de culminación” de la iniciativa PPME en enero de 2004, cuando el FMI y el BM dieron el visto bueno para la condonación de un 85 por ciento la deuda externa de Nicaragua, estimada en 6.345 millones de dólares¹⁶⁹.

Junto a estos programas, la ratificación de Nicaragua del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (TLC), fue otra de las grandes prioridades del Gobierno de Enrique Bolaños, bajo la presión de Washington. El TLC fue ratificado por la Asamblea Nacional de Nicaragua el 10 de octubre de 2005.

Por último, la inclusión de Nicaragua, el 13 de junio de 2005, en el grupo de países que se han beneficiado de la denominada Cuenta Reto del Milenio, un programa de 5 años que se ejecuta gracias a una donación de 175 millones de dólares del Gobierno de los Estados Unidos, destinada a recompensar a los países en vías de desarrollo por sus esfuerzos en la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos.

6.1.2. Las relaciones entre los Estados Unidos y Nicaragua

Los Estados Unidos han tenido históricamente una fuerte influencia en los asuntos internos de Nicaragua, generando un fuerte rechazo y desconfianza entre la población y entre parte de las elites del país.

Las primeras injerencias se iniciaron a raíz del giro dado en política exterior por Theodore Roosevelt (1901 - 1909) con su “corolario” a la Doctrina Monroe, según la cual, los Estados Unidos se reservaban el derecho a intervenir en cualquier lugar de América. Así,

¹⁶⁹ “IMF and World Bank Support US\$4.5 Billion in Debt Service Relief for Nicaragua”. International Monetary Fund, Press Release No. 04/11 January 23, 2004.

entre 1911 y 1933, los marines estadounidenses desembarcaron en Nicaragua 11 veces y ocuparon el país durante periodos prolongados de tiempo.

Con el objetivo de crear una fuerza militar profesional no partidista y que no se entrometiera en los asuntos civiles, los Estados Unidos, durante su presencia en Nicaragua, ayudaron a fundar y dirigieron la Guardia Nacional. Tras la salida de los marines del país en 1933, el general de la Guardia Nacional, Anastasio Somoza, mandó asesinar al líder de las fuerzas rebeldes, Augusto César Sandino, cuando se encontraba en Managua negociando los términos de un acuerdo de paz. Sandino había encabezado la resistencia nicaragüense contra el ejército de ocupación de los Estados Unidos y, tras su muerte, se convirtió en un héroe y en un símbolo de la soberanía nacional frente a las injerencias externas y del antiimperialismo estadounidense. Desafortunadamente, la Guardia Nacional se convertiría en uno de los principales pilares de la máquina represiva del somocismo durante las cuatro décadas que los dictadores de la familia se mantuvieron en el poder con el apoyo de los Estados Unidos (Close, 1999: 14 -15).

No fue hasta la llegada de Jimmy Carter a la Casa Blanca (1977 - 1981) cuando, como resultado de su política de respeto a los Derechos Humanos, tuvo lugar un importante viraje en la actitud exterior de Washington hacia Nicaragua. El presidente estadounidense suspendió la ayuda militar al país y recortó el resto de aportaciones. Pese a que Israel reemplazó inmediatamente a los Estados Unidos en el suministro de armas a Nicaragua, sin que se produjera ninguna reacción pública al respecto por parte de Washington, estos hechos contribuyeron a mermar la moral del dictador y sus seguidores, y fortalecieron la posición de los grupos insurgentes del país, siendo uno de los elementos que propiciaron la caída del régimen somocista. Aunque el gobierno de Carter aborrecía la idea de la toma del poder por las armas, y hasta el último momento intentó el envío de una fuerza de paz de la OEA, Washington se abstuvo de intervenir militarmente en el destino del país centroamericano y no

impidió a victoria del FSLN. Muy diferente fue la postura de los Estados Unidos hacia el régimen sandinista durante el mandato de Ronald Reagan (1981 - 1989). Cuando entre 1979 y 1983 Nicaragua registraba tasas de crecimiento de alrededor del 7 por ciento del PIB, que contrastaban con la caída del 15 por ciento del PIB del conjunto de Centroamérica, el conflicto armado llegó a consumir alrededor del 60 por ciento del presupuesto de Nicaragua y los recortes de las ayudas del BID y el BM propiciados por Washington, llevaron al país a una fuerte crisis económica. Los Estados Unidos entrenaron y apoyaron financieramente a la “Contra”, integrada por antiguos combatientes de la Guardia Nacional somocista (Walker y Armony, 2000:70 -75).

Además, Washington, que confiaba en la derrota militar del sandinismo, adoptó una postura intransigente en el proceso de paz nicaragüense. La firma de los Acuerdos de Paz fue posible gracias al claro declive en el que se encontraba “la Contra”, al triunfo del partido Demócrata de Estados Unidos en las elecciones legislativas de noviembre de 1986 y al desgaste sufrido el presidente Reagan tras el escándalo “Irán/Contragate”¹⁷⁰.

Por el contrario, las Naciones Unidas y la OEA, y de forma específica el entonces Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, desempeñaron un papel fundamental en los acuerdos de paz de Nicaragua y en la supervisión de las elecciones de 1990. Los Acuerdos de Esquipulas II, firmados el 7 de agosto de 1987, por los presidentes de los cinco países de Centroamérica, abrieron el camino hacia la pacificación regional mediante un proceso de reconciliación nacional y democratización. Dichos pactos no fueron respaldados por Washington, que ante la convocatoria de elecciones en Nicaragua optó por apoyar a la fuerzas anti sandinistas. Así, en octubre de 1989, el Congreso de los Estados Unidos financió con millones de dólares, de forma encubierta y de forma abierta a través de asociaciones

¹⁷⁰ Los Estados Unidos llevaron a cabo la financiación encubierta de la Contra nicaragüense sin autorización del Congreso de los Estados Unidos mediante las ganancias obtenidas por la venta de armas a Irán.

vinculadas, a la coalición UNO encabezada por Violeta Chamorro. De forma exitosa Washington logró que los comicios fueran vistos como un referéndum para la continuación o no de la guerra (Bendaña, 2004:6).

Desde 1990, la relación entre los Estados Unidos y Nicaragua ha estado condicionada por la reclamación de bienes embargados a ciudadanos estadounidenses durante el sandinismo, los procesos de liberalización económica, los programas de ajuste estructural y por la negativa de Washington a aceptar el retorno del FSLN al poder mientras no se produzca una renovación de su cúpula.

Durante el Gobierno de Chamorro, los Estados Unidos, en alianza con el sector duro de la UNO, presionaron a la mandataria para que tomara medidas más drásticas para eliminar el legado sandinista en el organismo judicial y el resto de las instituciones del Estado. De forma específica, el senador por Carolina del Norte, Jesse Helms, ejerció una fuerte presión sobre Chamorro por su fracaso en erradicar la influencia sandinista en el gobierno y en especial en el tema de las propiedades embargadas durante el sandinismo a ciudadanos estadounidenses (Close, 1999: 80 – 81).

De forma gradual, el problema de las propiedades embargadas en los años ochenta se ha ido solucionando, y el Gobierno de Nicaragua ya ha compensado las reclamaciones de 4.500 ciudadanos estadounidenses. En la actualidad, según datos de la Embajada de los Estados Unidos en Managua, quedan sin resolver 700 reclamaciones (Ribando, 2008).

Asimismo, pese al retorno de Nicaragua a la vía democrática y el final de la Guerra Fría, Washington ha seguido manteniendo un papel claramente partidista durante los diferentes comicios nicaragüenses. Además de mostrar abiertamente su animadversión por el FSLN, desde 2001, Washington ha manifestado una total oposición a que Arnoldo Alemán y sus allegados acusados de corrupción participen en la vida pública de Nicaragua,

convirtiéndose además en el principal valedor de la cruzada contra la corrupción de Enrique Bolaños.

En el ámbito económico, aunque desde los años 90 se aprecia en toda Centroamérica una tendencia decreciente en la ayuda exterior que recibe, los Estados Unidos siguen siendo el principal socio comercial de Nicaragua, concentrando 1/5 del total de las importaciones del país centroamericano y dos tercios del total de las exportaciones (Comisión Europea, 2006a).

Además, la aprobación del *Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América* y la inversión en la industria de la maquila han aumentado las perspectivas de expansión comercial y provocado un incremento de las exportaciones a los Estados Unidos (Comisión Europea, 2006a). En 2006, la ayuda exterior de los Estados Unidos a Nicaragua fue de 50,2 millones de dólares y 36,9 en 2007. Además de la ayuda tradicional, en el marco de la denominada Cuenta Reto del Milenio, a finales de 2005, el gobierno de Bush aprobó fondos por valor de 175 millones de dólares a ejecutar en cinco años para promover el desarrollo rural en Nicaragua (Ribando, 2008).

6.2. Vigilancia internacional e imparcialidad judicial durante el Gobierno de Arnoldo Alemán

"El reto es enviar el mensaje rotundo e inequívoco de que hay cero tolerancia para la corrupción." Miguel E. Martínez, Gerente de Operaciones del BID¹⁷¹.

¿Cuál fue la actitud de la comunidad internacional frente a la reforma constitucional de 2000 y los diferentes escándalos de corrupción acontecidos durante el gobierno de Alemán? ¿En qué medida los condicionamientos de los donantes internacionales relacionados con la gobernabilidad influyeron en la relación entre política y justicia?

¹⁷¹ "Sólo con hechos", *BIDAMÉRICA*, julio – agosto, 2000.

Las relaciones entre el Gobierno de Alemán y los donantes estuvieron marcadas por los acuerdos con las instituciones financieras de crédito internacional, la gestión de la ayuda para hacer frente a los efectos de Huracán Mitch, que devastó Centroamérica en otoño de 1999, y la reacción de los donantes ante las constantes crisis de gobernabilidad en Nicaragua.

6.2.1. El Comité Nacional de Integridad, el Huracán Mitch y la Declaración de Estocolmo

La primera respuesta de Alemán a la creciente preocupación de los donantes internacionales por la corrupción pública tuvo lugar en marzo de 1998, con la creación del denominado Comité Nacional de Integridad. Dicho Comité estaba compuesto por representantes de los diferentes Poderes del Estado y de la sociedad civil nicaragüense, y presidido por el entonces Vicepresidente de la República, Enrique Bolaños. El Comité tenía como misión “promover la integridad y la transparencia a nivel nacional, prevenir y combatir la corrupción y fomentar valores de honestidad cívica y ética en la ciudadanía”. En 1999, el Comité estableció un plan para proporcionar las bases legales y reforzar las diferentes instituciones del Estado. Entre sus objetivos prioritarios figuraba el fortalecimiento de la administración de justicia y, de forma específica, la creación de un sistema de carrera judicial. En este sentido el plan subrayaba¹⁷²:

(...) “la necesidad de modernizar la estructura y profesionalizar el funcionamiento de los órganos del Poder Judicial. Para lograr las condiciones de eficiencia y oportunidad que deben regir la administración de justicia, el Gobierno debe procurar que las autoridades judiciales se encuentren debidamente capacitadas para el ejercicio de su tarea y tengan la suficiente autonomía que les permita obrar sin influencias parcializadas. Por ello debe apoyarse la iniciativa para el establecimiento de la carrera judicial y afianzar el profesionalismo y la independencia de ese Poder del Estado. Resulta de la mayor importancia que el Gobierno impulse la consagración de normas procesales que se traduzcan, entre otras ventajas, en un verdadero cumplimiento de las finalidades de la

¹⁷² Plan Nacional de Integridad, Vicepresidencia de la República de Nicaragua Disponible a 20/9/2008 en: http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/planes_nacionales/Nicaragua_resumen.htm

norma sustancial; el establecimiento de un sistema probatorio expedito; y la reglamentación de unas medidas cautelares que permitan ejercer un control amplio sobre los bienes vinculados a los procedimientos judiciales”.

Sin embargo, a medida que la Contraloría fue destapando las múltiples irregularidades del Gobierno, el Comité Nacional de Integridad mostró una gran inoperancia y sumisión al Ejecutivo. El procesamiento y posterior encarcelamiento del titular de la Contraloría, Agustín Jarquín, como represalia por haber destapado, a principios de 1999, diferentes actos irregulares del Gobierno de Alemán, generaron fuertes tensiones con los donantes internacionales.

No hay que olvidar que la Contraloría, que había reforzado de forma considerable su posición con la reforma constitucional de 1995, representaba la punta de lanza de los intentos internacionales por fortalecer el Estado de Derecho en el país centroamericano. Además, el procesamiento de Jarquín se produjo en un momento especialmente complicado en relación entre el presidente del Ejecutivo y la comunidad donante internacional, que comenzaba a vincular la ayuda al desarrollo al cumplimiento de parámetros de gobernabilidad y de transparencia a los que nunca antes se había referido de forma tan contundente, en especial las instituciones financieras de crédito internacional.

Los primeros indicios de este viraje ya se habían puesto de manifiesto tras la catástrofe del Huracán Mitch. En el denominado “I Foro para la Reconstrucción de Centroamérica”, celebrado en Estocolmo del 25 al 28 de mayo de 1999, con el objetivo de mejorar la gestión de la ayuda concedida a la región tras el desastre natural, la importancia de la gobernabilidad democrática fue considerada como un elemento esencial para el desarrollo. Dicho encuentro fue organizado por el BID con el apoyo del Gobierno sueco, y contó con la participación de los gobiernos centroamericanos y representantes de los países que integraban el denominado Grupo Consultivo (Alemania, España, Canadá, Suecia, Estados Unidos y Japón).

En el documento final emanado de la reunión y titulado “Declaración de Estocolmo”, los participantes se comprometieron a compartir la responsabilidad de alcanzar una exitosa reconstrucción y transformación de Centroamérica, basada en los principios de democracia, participación de la sociedad civil y respeto por los Derechos Humanos, la transparencia, buen gobierno, la descentralización y la reducción de la vulnerabilidad social y ambiental¹⁷³.

De este modo, la reunión de Estocolmo puso de manifiesto la preocupación central de la comunidad internacional por asegurar la administración eficiente y transparente de los recursos para financiar la reconstrucción de la región, pero acompañados de un mayor énfasis en la gobernabilidad. Con ello, los países donantes pretendían crear nuevas bases para la cooperación a largo plazo. Como subrayó el representante del PNUD en Nicaragua, antes de la reunión de Estocolmo la cooperación internacional experimentaba una “fatiga” con tres síntomas: fatiga porque disponía de menos recursos que hace unos años; fatiga por la existencia de dudas sobre la credibilidad de los mecanismos de la ayuda; y fatiga porque pensaba que las cosas se podían hacer de otra manera¹⁷⁴.

De hecho, durante la reunión de Estocolmo, el BID organizó un taller de trabajo sobre transparencia y el buen gobierno, en el que funcionarios de los países donantes y de los países beneficiarios pudieron discutir del tema junto a expertos internacionales y representantes de organizaciones de la sociedad civil. De los debates surgieron una serie de recomendaciones que destacaban la relevancia para el desarrollo de aspectos como el fortalecimiento de los organismos de control, la garantía de la independencia del Poder Judicial y el fortalecimiento de las salvaguardas profesionales que aseguran la designación de funcionarios competentes, la modernización de la administración pública, el control de adquisiciones estatales, la mejora de

¹⁷³ Peter Bate, “Compromiso con Centroamérica”, *BIDAMÉRICA*, 1999 disponible a 3 /05/ 2009 en: <http://www.iadb.org/idbamerica/Archive/stories/1999/esp/c899f1.htm>

¹⁷⁴ “Crisis en la ayuda al desarrollo: la fatiga de los donantes”, *Envío Digital*, número 221, agosto 2000.

los sistemas de auditoría interna en las instituciones de gobierno, o la promoción de la participación cívica en decisiones públicas¹⁷⁵.

Sin embargo, la respuesta del gobierno de Alemán y del FSLN fue precisamente en la dirección opuesta y, pese a la complicada situación del país, la comunidad donante no pudo evitar la espiral antidemocrática en la que entró la reforma constitucional, plasmada en julio de 2000, ni las repercusiones del Pacto Político en las decisiones judiciales que permitieron la impunidad ante los actos de corrupción.

En este nuevo contexto, el procesamiento y posterior encarcelamiento de Agustín Jarquín, suscitó un fuerte rechazo internacional, en especial entre los países nórdicos europeos: Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia. Dichos países habían contribuido, con ayudas por valor de 5,2 millones de dólares, al ambicioso programa iniciado por Jarquín para fortalecer la capacidad institucional de la Contraloría (Dye, 2000:19).

6.2.2. La gobernabilidad democrática y la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)

En medio de esta complicada coyuntura política, las instituciones financieras de crédito internacional comenzaron a condicionar la condonación de parte de la deuda externa y la concesión de nuevos préstamos a mejoras medibles en la gobernabilidad.

El 15 de septiembre de 1999, el directorio del FMI y del BM declaró la elegibilidad de Nicaragua para la Iniciativa PPME, dando así luz verde para la preparación para alcanzar el punto de decisión lo más pronto posible. Una vez alcanzado el punto de decisión, durante el período entre éste y el punto de culminación debían establecerse una serie de condiciones negociadas con el Gobierno de Nicaragua.

¹⁷⁵Peter Bate, "Compromiso con Centroamérica" *BIDAMÉRICA*, 1999 disponible a 3 /05/ 2009 en: <http://www.iadb.org/idbamerica/Archive/stories/1999/esp/c899f1.htm>

Cabe recordar que, tras la suspensión del primer Servicio Reforzado de Ajuste estructural por los incumplimientos del Gobierno de Violeta Chamorro, en marzo de 1998, Arnoldo Alemán había firmado un segundo Servicio Reforzado de Ajuste Estructural que contemplaba 138,3 millones de dólares en ayudas del FMI por un espacio de tres años, y que comprometía al gobierno a una serie de reformas estructurales. La incorporación a la Iniciativa PPME, que solicitó el gobierno en 1997, estaba vinculada a la adecuada implementación de dichas reformas. Como se ha destacado, el objetivo principal de la Iniciativa PPME es reducir la carga de la deuda de los países pobres a un nivel considerado como sostenible. En el caso de Nicaragua, suponía la condonación del 80 por ciento de su deuda con los países del Club de París, lo que representaba el 25,5 por ciento del total de la deuda externa del país centroamericano. Las expectativas más optimistas en relación al desempeño macroeconómico se arruinaron con el Huracán Mitch, lo que propició que las negociaciones de la Iniciativa PPME se adelantaran un año.

Como se ha subrayado, en octubre de 1999, el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural cambió su nombre y pasó a llamarse Servicio para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (SCLP), reflejando, como se ha mencionado, un mayor énfasis en la participación pública y sentimiento de apropiación de los países con los programas y el énfasis en la mejora de la gestión de los recursos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas (Dye y Close, 2004:132 – 133).

En este sentido, el FMI y el BM anunciaron que la entrada de Nicaragua en la Iniciativa PPME, estaría también vinculada, junto a elementos macroeconómicos, a la mejora de la gobernabilidad en el país centroamericano¹⁷⁶.

¹⁷⁶ “Encrucijadas de fin de siglo”, *Revista Envío Digital* 213, diciembre de 1999.

Ese mismo mes, una misión del FMI y una delegación del Gobierno acordaron una "matriz" de actividades cuyo cumplimiento era vital para que Nicaragua lograra el punto de decisión de la Iniciativa PPME y, por tanto, que el país centroamericano fuera considerado elegible para poder aspirar a una reducción provisional de parte de la deuda externa. Una vez aceptado, Nicaragua tendría acceso a una fórmula provisional para reducir la carga de la deuda y debería aplicar determinadas políticas y cumplir ciertas condiciones para poder recibir asistencia plena (punto de realización).

Los funcionarios del FMI, transmitieron al gobierno que, en febrero de 2000, en la reunión del Grupo Consultivo, debía presentar un plan específico y medible de gobernabilidad y reducción de la pobreza que contase con un consenso nacional. Esta nueva postura del FMI, hasta entonces ocupado exclusivamente de medir variables macroeconómicas, generó malestar e incertidumbre en el Gobierno de Nicaragua¹⁷⁷.

En octubre de 1999, cuando se estaban llevando a cabo las negociaciones sobre los elementos considerados como fundamentales para que Nicaragua lograra el punto de culminación de la Iniciativa PPME, el jefe saliente del programa del FMI para Nicaragua en Washington declaraba en una entrevista con el Semanario El Confidencial:

“En estos momentos las pláticas están recién comenzando, y la idea es que éstas continúen con el objetivo de poder determinar acciones específicas que puedan reforzar esa institucionalidad. Hay pláticas en el acuerdo político que pueda tener el Partido Liberal con el Partido Sandinista, nosotros no entramos a eso. Pero sí es importante para nosotros que se avance en materia de la Contraloría General de la República, fortalecer su independencia y fortalecer el funcionamiento de acuerdo con la ley existente. En el caso del sistema judicial, fortalecer la independencia de la Corte va a ser un elemento importante”.

¹⁷⁷ “Entrevista con Leonardo Cardemil, jefe saliente del programa del FMI para Nicaragua en Washington”, *El Confidencial*, Edición No. 164, del 17 al 23 de octubre de 1999.

Cuando se le mencionó el hecho de que precisamente con el Pacto Político se estaba avanzando en la dirección opuesta, Leonardo Cardemil respondió:

“Es una situación un poco difícil, porque no podemos inmiscuirnos en cosas internas del proceso político, pero al mismo tiempo en nuestras pláticas estamos en un proceso en el cual queremos ayudar a que eso funcione. No podemos inmiscuirnos en ese proceso, pero sí podemos decir: esto está funcionando, está ayudando, o esto no está funcionando, no está ayudando. Nosotros queremos ser facilitadores, y la solución la van a encontrar internamente, sin duda, la Asamblea Nacional, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Pero para nosotros es importante, para que apoyemos el proceso de Nicaragua, que esto funcione de acuerdo con la forma en que internamente es aceptado”.

Junto a elementos de índole macroeconómica, el fortalecimiento del sistema fiscal, la privatización de bienes públicos o a solución de las disputas pendientes en los temas de la propiedad, el Gobierno de Nicaragua debía ahora cumplir con una serie de requisitos en el ámbito de la gobernabilidad para poder acceder a la Iniciativa PPME.

En el ámbito judicial se hacía referencia a un programa integral que se llevaba implementando desde 1995 encaminado a fortalecer y modernizar los procedimientos legales y mejorar el cumplimiento de los contratos y de los derechos de propiedad. De forma específica se incluían algunos aspectos tales como avanzar en la Cuenta Única del Estado para el manejo del presupuesto y desarrollar un *software* para automatizar el procedimiento, enviar a la Asamblea las reformas a la Ley del Servicio Civil, la Ley de Aduanas y de la Dirección General de Ingresos, aprobar la Ley de Contrataciones y Compras del Estado, poner en discusión en la Asamblea el proyecto de Ley de lo Contencioso Administrativo y aprobar un Código de Ética para los funcionarios públicos, que estaba siendo elaborado por la Comisión de Integridad. Asimismo, Nicaragua debía continuar con temas pendientes como las

privatizaciones de las empresas públicas ENEL y ENITEL y la elaboración de un programa de reducción de pobreza con la asesoría del BM¹⁷⁸.

6.2.3 El encarcelamiento de Agustín Jarquín y la presión internacional

En este contexto, y con los Acuerdos de Estocolmo como telón de fondo, el encarcelamiento de Jarquín a principios de noviembre de 1999 y la intención de llevar a cabo la colegiación de la Contraloría como uno de los elementos de la reforma constitucional chocaron frontalmente con las nuevas reglas del juego. En este sentido, representantes del BID y del FMI manifestaron su malestar con la situación de la gobernabilidad en el país centroamericano y sus representantes alertaron que el escenario creado hacía peligrar la cooperación internacional¹⁷⁹.

Por su parte, el representante de la Unión Europea (UE) en Nicaragua, Kert Degerfelt, mostró su preocupación por el encarcelamiento de Jarquín e hizo declaraciones en la misma dirección¹⁸⁰. El día 18 de noviembre, la Unión Europea envió una carta a Alemán expresando su “preocupación” por los “problemas de gobernabilidad y transparencia”.

Estos nuevos parámetros supusieron un punto de inflexión en las relaciones entre Nicaragua y las instituciones financieras de crédito internacional. Como destacó el propio titular de la Secretaría de Cooperación Externa de Nicaragua, David Robleto¹⁸¹:

“Hasta ahora las reglas del juego eran aprobar algunas leyes relacionadas al ordenamiento del sector público, las privatizaciones, el incremento de las reservas internacionales y el control de la inflación, es decir, aspectos macroeconómicos”.

¹⁷⁸ “Gobierno espera alcanzar punto de decisión en diciembre”, *El Confidencial*, Año 4 / N. 167, del 7 al 11 de julio de 1999.

¹⁷⁹ “Encrucijadas de fin de siglo”, *Revista Envío Digital*, número 213, diciembre 1999.

¹⁸⁰ “Prisión a Jarquín estalla en Europa”, *El Nuevo Diario*, 13 de noviembre de 1999.

¹⁸¹ “FMI más contundente”, *El Nuevo Diario*, 20 de noviembre de 1999.

Robleto admitió que el documento presentado por la UE en el que se hacía alusión al encarcelamiento de Jarquín “*podría en un momento determinado restringir el flujo de cooperación al país*”. Sin embargo, el titular de la cooperación en Nicaragua añadió: “*Al gobierno no se le hace daño con esto, a Nicaragua sí se le hace daño, pero desgraciadamente a quienes se les hace más daño es a los sectores más pobres, los que siempre pagan los platos rotos*¹⁸²”.

Al día siguiente del encarcelamiento de Jarquín, el llamado Grupo de los Cinco (Alemania, España, Suecia, Francia y Estados Unidos) más Japón -encargados de dar seguimiento a los compromisos asumidos por los países centroamericanos en Estocolmo-, manifestó que peligraba la condonación de la deuda de Nicaragua, exigió una solución al conflicto y criticó la iniciativa de crear una Contraloría colegiada contenida en el Pacto Político ya consumado¹⁸³.

El 19 de noviembre, Joaquín Harnack, representante residente del FMI en Managua, precisó que el Fondo, junto al resto de donantes, estaba deseando encontrar una solución para que el Gobierno demostrara que en el país regían las leyes y así darle curso a los trabajos pendientes de la Contraloría, algo fundamental para frenar la corrupción. Harnack añadió que, si no se daban pasos positivos a favor de la gobernabilidad, la condonación de la deuda exterior se podía alejar en el tiempo¹⁸⁴.

Ante la crisis institucional entre el gobierno y la Contraloría, el Embajador de Dinamarca en Managua, Orla Bakdal, reiteró el apoyo al Contralor:

“Los nórdicos siguen teniendo cien por cien de confianza en Jarquín. Hemos seguido su función y la de la Contraloría muy de cerca, ya que Dinamarca contribuye con casi diez millones de Coronas para esta institución. No hay ninguna duda, de que el caso es usado

¹⁸² “FMI más contundente”, *El Nuevo Diario*, sábado 20 de noviembre de 1999.

¹⁸³ “Encrucijadas de fin de siglo”, *Revista Envío Digital*, número 213, diciembre 1999.

¹⁸⁴ “FMI más contundente”, *El Nuevo Diario*, 20 de noviembre de 1999.

*políticamente contra Jarquín, quien justamente ha trabajado para aclarar la corrupción, y su empleo justamente consiste en asegurar la buena administración del gobierno”*¹⁸⁵.

Del mismo modo, la encargada de negocios de Finlandia calificó el encarcelamiento de Jarquín como “*un duro golpe a la gobernabilidad del país*” y mostró su enorme malestar por el hecho de que un país, considerado por Transparencia Internacional como el segundo más corrupto de América Latina, llevara a prisión precisamente a la persona que más esfuerzos había hecho por mejorar la gobernabilidad del país. Por su parte, el 9 de noviembre, los 15 embajadores de la UE, tras reunirse para analizar la sentencia contra Jarquín, manifestaron que el encarcelamiento reflejaba claramente los problemas de gobernabilidad de Nicaragua, y que ponía en peligro la ayuda comunitaria al país centroamericano¹⁸⁶. De forma específica, el Embajador de Italia expresó su desacuerdo¹⁸⁷:

“(...) desde hace tres años estamos luchando en Ginebra, Washington y Estocolmo para fortalecer la institucionalidad de Nicaragua y es triste que el hombre que ha luchado por fortalecerla se encuentre hoy en prisión”.

Días después del encarcelamiento de Jarquín, varios donantes bilaterales interrumpieron o recortaron sus ayudas a Nicaragua como represalia. Así, Alemania decidió congelar dos proyectos de cooperación con el Gobierno de Nicaragua en Jinotega, Matagalpa y Corinto para abastecimiento de agua potable y protección forestal por valor de 13 millones de dólares, lo cual representaba la mitad de la ayuda alemana a Nicaragua programada para los tres años siguientes. Por su parte, el Gobierno de Suecia canceló dos componentes de uno de sus proyectos bilaterales en 30 municipios¹⁸⁸.

¹⁸⁵ “Noticias del mes”, *Revista Envío Digital*, número 212, noviembre 1999.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ “Encrucijadas de fin de siglo”, *Revista Envío Digital*, número 213, diciembre de 1999.

¹⁸⁸ “Noticias del mes”, *Revista Envío Digital*, número 213, noviembre 1999.

El malestar internacional fue tan grande que incluso los embajadores de Alemania y Suecia fueron a visitar a Jarquín a la prisión como gesto de solidaridad hacia el Contralor y para expresarle su preocupación por la gobernabilidad del país¹⁸⁹.

Cabe también destacar como los contralores de América Central y del Caribe condenaron el encarcelamiento de su homólogo nicaragüense y la Internacional Demócrata Cristiana exigió al Gobierno de Alemán la liberación inmediata del Contralor General¹⁹⁰.

Finalmente, la presión internacional tuvo sus efectos y el Contralor General de la Republica fue liberado el 24 de diciembre de ese mismo año. Sin embargo, los donantes no pudieron evitar la colegiación de la Contraloría, contemplada en la reforma constitucional de 2000, ni el resto de contenidos contrarios a la gobernabilidad democrática, la cual fue aprobada por la Asamblea Nacional, el 9 de diciembre de 1999, y en segunda legislatura, el 18 de enero de 2000.

En diciembre de 1999, según el FMI y la Asociación Internacional de Desarrollo¹⁹¹, Nicaragua alcanzó el punto de decisión de la Iniciativa PPME. Pese a ello, el punto de culminación fue retrasado por los desacuerdos entre el gobierno de Nicaragua y el FMI a raíz del incumplimiento por parte del primero (y por tercer año consecutivo) de las condiciones expuestas en el Programa de Ajuste Estructural.

¹⁸⁹ “Diplomáticos europeos visitan al Contralor”, *El Nuevo Diario*, 1 de diciembre de 1999.

¹⁹⁰ “Prisión de Jarquín inadmisibile”, *El Nuevo Diario*, 30 de noviembre de 1999.

¹⁹¹ La IDA es un servicio de crédito en condiciones concesionarias del Grupo del Banco Mundial para los países miembros considerados de bajo ingreso.

6.2.4. La reacción de la comunidad internacional ante la reforma constitucional de 2000

Como se ha destacado en el capítulo 3, la desastrosa situación de la economía y las crecientes protestas sociales promovidas por el FSLN llevaron a la comunidad donante internacional a presionar para que Gobierno y Oposición llegasen a un entendimiento que trajera estabilidad y tolerancia a la vida política y a la situación económica y empresarial del país. El pacto fue además una manera de asegurar que los diputados del PLC y el FSLN en la Asamblea votasen a favor de las medidas de ajuste estructural y que emitieran la legislación necesaria para las privatizaciones que los donantes internacionales habían establecido como precondition para la condonación de parte de la deuda externa (Bendaña, 1999:20).

Aunque las negociaciones para la reforma constitucional se iniciaron en 1998, el Huracán Mitch y los desacuerdos internos dentro del FSLN al respecto retrasaron la conclusión hasta agosto de 1999. Cuando las negociaciones se reanudaron en junio, la comunidad donante comenzó a expresar su preocupación por sus contenidos a medida que éstos se iban filtrando.

Pese a que los donantes manifestaron su desagrado con la naturaleza y contenidos de la reforma constitucional, no reaccionaron de manera colectiva a la aprobación de las nuevas reglas y se registraron esencialmente protestas individuales, que fueron rechazadas públicamente por Alemán por considerar las acusaciones como una intromisión en los asuntos internos de Nicaragua. Si durante el periodo de Violeta Chamorro el país era vulnerable a las amenazas de interrupción de las ayudas internacionales, durante el mandato de Alemán, la posición del Ejecutivo frente a la comunidad internacional fue diferente. Los donantes habían invertido tanto en el país que no escapó a los cálculos de Alemán la existencia de un importante margen de maniobra (Dye, 2000: 36).

No cabe duda que la posición de la comunidad internacional se vio condicionada por las devastadoras consecuencias del Huracán Mitch, por lo que los donantes se vieron

atrapados en el eterno dilema de sancionar económicamente a una país con altos niveles de pobreza que cuenta con un grado elevado de corrupción pública.

No hay que olvidar que el Mitch fue uno de los peores desastres naturales de la historia de Centroamérica. En Nicaragua, sus efectos provocaron 3.000 muertes y alrededor de 1.000 millones de dólares en daños y pérdidas a la economía. Para promover la recuperación de los países de la región, en la reunión de Estocolmo, de mayo de 1999, la comunidad internacional se comprometió a brindar más de 9.000 millones de dólares en ayuda humanitaria, financiación a largo plazo y alivio de deuda. De dicha cifra, a Nicaragua le correspondían unos 2.600 millones de dólares¹⁹².

En lo que respecta a los principales donantes involucrados en el sector justicia, aunque se dieron situaciones de preocupación y cautela, no se produjo una posición concertada ante el Pacto ni una coordinación efectiva, sino tan solo una desaceleración en la ejecución de algunos de los proyectos previstos.

Más que la ampliación del número de magistrados, que se podía resolver con mayor presupuesto, el BM, el BID, el PNUD y la UE se mostraron preocupados ante la posibilidad de que los nuevos nombramientos perjudicara la imparcialidad y la carrera judicial¹⁹³. Asimismo, mostraron su disconformidad ante la posibilidad de que la reforma constitucional otorgara a la Asamblea Nacional la potestad para elegir a los magistrados de los tribunales de apelaciones¹⁹⁴. Sin embargo, más que intentar condicionar las reformas, la comunidad internacional centró sus esfuerzos en mitigar sus efectos.

¹⁹² “Sólo con hechos”, *BIDAMÉRICA*, julio - agosto, 2000.

¹⁹³ “Pacto está cocinado”, *El Confidencial*, Edición No. 154, del 8 al 14 de agosto de 1999.

¹⁹⁴ “Temor por retroceso en CSJ”, *El Confidencial*, n°151, del 18 al 24 de julio de 1999

Desde enero de 2000, diversos donantes bilaterales con un importante peso presionaron para paliar los efectos del pacto. Sin embargo, no tuvieron excesivo éxito. De hecho, Alemán incluso rechazó reunirse con representantes del FMI y otras entidades de crédito a principios de 2000 para debatir sobre sus preocupaciones por la corrupción (Dye y Close, 2004:133).

En enero de 2000, el denominado Grupo de los Cinco y Japón expresaron en un documento el punto de vista de la comunidad donante sobre los compromisos adquiridos por el Gobierno de Nicaragua en Estocolmo, haciendo referencia de forma directa al Pacto Político.

Según el semanario *El Confidencial*, que tuvo acceso a este documento, dichos países consideraron como un notable avance el que las dos fuerzas políticas mayoritarias de Nicaragua hubieran decidido encauzar sus relaciones mutuas a través del diálogo, renunciando a soluciones de fuerza que no tienen cabida en una democracia moderna. En el documento se subrayaba que ciertos sectores de opinión, las fuerzas políticas minoritarias y algunos donantes internacionales habían expresado su inquietud sobre los efectos de ese diálogo, que en su vertiente más negativa podía ser visto como un “pacto de cúpulas” para el reparto del poder¹⁹⁵.

Sin embargo, los países del Grupo de los Cinco y Japón no entraron a prejuzgar asuntos “de política interna nicaragüense”, y consideraron que sería muy conveniente que ese clima positivo de entendimiento se extendiese también a los grandes temas relacionados con el desarrollo de la nación para consensuar una agenda social que aportara soluciones a las demandas de los más necesitados. Asimismo, subrayaron la extrema importancia de que las reformas constitucionales previstas sirvieran para profundizar en la profesionalización,

¹⁹⁵ “Grupo de los Cinco evalúa de Estocolmo a Managua”, *El Confidencial* n° 177, del 30 de enero al 5 de febrero de 2000.

tecnificación y funcionamiento apolítico de esas instituciones y enfatizaron la conveniencia de que el proyecto de reformas se discutiera a la luz de un análisis técnico que redundara en una mejora de las instituciones. En definitiva, resaltaron la necesidad de que las instituciones afectadas por la reforma constitucional fueran ocupadas por personas con el perfil técnico y profesional adecuado, eliminando así los riesgos de politización que pudieran darse¹⁹⁶.

Es más, en el ámbito estrictamente judicial, el Grupo de los Cinco y Japón destacaron los siguientes avances y los desafíos aún pendientes, entre ellos la implantación de la carrera judicial:

“Se han producido importantes avances: aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, puesta en marcha de un sistema de Defensoría Pública, creación de una oficina de Distribución de Causas, planes para introducir una distinción de funciones en la actual Procuraduría General de Justicia, etc. Pero todavía queda mucho camino por recorrer. Es conveniente dar pasos decididos hacia la implantación plena de una carrera judicial que refuerce la profesionalización, e independencia de los jueces y magistrados; de igual manera, resulta necesario que se concluya el proceso de reforma de los Códigos Penal y Procesal Penal, que se implemente el Código de la Niñez y la Adolescencia, y que la Corte Suprema de Justicia disponga de los medios para cumplir con el mandato legal de poner en marcha los Tribunales Arbitrales de la Propiedad¹⁹⁷”.

Cabe destacar que, en el caso de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que era uno de los requisitos contemplados en el Servicio para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento, la presión de los Estados Unidos y el FMI hicieron que finalmente la *Ley N° 350 de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*, que llevaba más de tres años estancada ante el temor por parte del Gobierno de que ello expusiera a los funcionarios a una rendición de cuentas financiera, saliera adelante (Dye, 2000: 28). La norma fue, finalmente, aprobada en mayo de 2000, aunque no entró en vigor hasta mayo de 2001.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Ibid.

Sin embargo, casi inmediatamente fue interpuesto un recurso por inconstitucionalidad, en el que se alegaba que la Asamblea Nacional estaba invadiendo el poder de la CSJ, entre otras razones, por disponerse en la ley que, si los Magistrados de los Tribunales de Apelación y de la Sala de la CSJ no resolvían estos procesos en los plazos establecidos, serían destituidos por la Asamblea Nacional. Ese recurso inmediatamente fue resuelto en forma favorable por la CSJ, con lo que se dejaba sin efecto todo el procedimiento contencioso-administrativo, quedando la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la CSJ como única instancia para tramitar los mencionados procesos.

En la reunión del Grupo Consultivo de la comunidad internacional para canalizar ayuda a naciones en dificultades, celebrado en Washington del 23 al 24 de mayo de 2000, la gobernabilidad de Nicaragua fue por primera vez puesta sobre la mesa como un elemento ligado a la ayuda externa. Hasta entonces, en la reunión de Estocolmo y en el resto de encuentros del grupo consultivo habían predominado discusiones de tipo técnico sobre la gestión de la ayuda encaminada a paliar los devastadores efectos del Huracán Mitch. En esta ocasión se produjeron protestas de los diferentes delegados, que advirtieron a Nicaragua de que la nueva Contraloría debía dar muestras de independencia. Asimismo, muchos de los donantes expresaron su preocupación por el impacto que pudiere tener el pacto liberal-sandinista en futuras elecciones¹⁹⁸.

De forma específica, tal como se muestra a continuación, los donantes presionaron para que la nueva contraloría, pese al reparto partidista de sus nuevos integrantes, probara su autonomía en los casos judiciales pendientes.

¹⁹⁸ Peter Bate, "Sólo con hechos", *Revista BIDAmérica*, julio – agosto de 2000. Disponible a 1 de mayo de 2008 en: <http://www.iadb.org/idbamerica/Archive/stories/2000/esp/AGO00c/c800f1.htm>.

6.2.5. Las acusaciones contra Byron Jerez y la presión internacional

Ante la presión del Grupo de los Cinco y Japón, a los nuevos titulares de la Contraloría no les quedó más remedio que emitir un veredicto sobre las acusaciones contra el Director General de Ingresos Públicos de Nicaragua, Byron Jerez, por presuntos actos de corrupción. Asimismo, Alemán se vio forzado a destituir a Jerez¹⁹⁹.

Los representantes diplomáticos de dichos países llegaron incluso a publicar un breve comunicado en el que manifestaron:

“Esperamos que esos individuos que están saliendo de sus oficinas no ocupen otras posiciones de confianza. En esta forma el Gobierno demostraría seriedad en su combate a la corrupción.”

Sin embargo, la presión internacional no pudo evitar que la Contraloría, de forma sorprendente, no estableciera presunciones penales y civiles contra Jerez y el resto de personas implicadas en la trama, ni que la institución cerrara las acusaciones contra Alemán por presunto enriquecimiento ilícito. Aunque Jerez tuvo que dejar la tesorería del PLC, siguió manteniendo responsabilidades en el partido, en los negocios de Alemán, y en el país.

En julio de 2000, el embajador de Suecia, Jan Bjerninger, antes de abandonar Nicaragua, pidió infructuosamente a la Contraloría que completara la investigación sobre el escándalo protagonizado por Jerez y que investigara en profundidad y con independencia el “enriquecimiento ilícito” de los funcionarios públicos aún pendiente, en clara alusión a las pesquisas bloqueadas por la Contraloría sobre el enriquecimiento de Arnoldo Alemán²⁰⁰.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ “Noticias del mes”, *Revista Envío Digital*, número 220, julio 2000.

6.2.6. Otros casos judiciales

En el resto de casos analizados en el capítulo 3, la influencia positiva de la variable internacional en la relación entre política y justicia no resulta tan obvia.

En el caso de la Empresa ENITEL, la aprobación de una ley que permitiera su privatización era uno de los requisitos fundamentales del programa de ajuste estructural firmado con el FMI en 1998. Asimismo, la conclusión de su privatización fue una de las condiciones para que Nicaragua pudiera acceder al punto de decisión de la Iniciativa PPME.

Cabe recordar que, en marzo de 1998, la Contraloría General de la República había declarado nulo el contrato firmado por ENTIEL con la empresa Construcciones Centroamericanas, subsidiaria de la firma de telecomunicaciones MasTec, del grupo estadounidense-cubano del que era propietario la familia Mas Canosa, para la instalación de 100.000 nuevas líneas telefónicas por valor de 100 millones de dólares. Jarquín consideró que el alto coste de la operación perjudicaba la Estado, por lo que no podía contar con el aval de la Contraloría. Sin embargo, la Procuraduría General de Justicia, a quien correspondía llevar el caso a los tribunales para que anularan el contrato, se negó a hacerlo. Diversos analistas consideraron que se trató de un pago de Alemán al cubano Jorge Mas Canosa, ya fallecido, por los favores recibidos. Finalmente, el Gobierno tuvo que ceder y rescindir el contrato ante la presión de instituciones financieras de crédito internacional (Dye y Close, 2004:131). Al retirarse en esos mismos días la compañía española Telefónica del proceso de privatización, y quedar únicamente como posible compradora Telmex de México, ENITEL tuvo que declarar desierta la licitación e iniciar una nueva convocatoria y reiniciar el proceso²⁰¹.

El 11 de septiembre de 1999, cuando iba a tener lugar la privatización del 40 por ciento de las acciones de ENTEL, la operación fue declarada desierta porque la única empresa

²⁰¹ “Noticias del mes”, *Revista Envío Digital*, número 205, Abril 1999 disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/2364>

que se presentó ofreció cantidades inferiores al precio base fijado por el Estado²⁰². Este hecho generó una gran decepción en las entidades financieras de crédito internacional.

Tras estos intentos fallidos, el 31 de agosto de 2001, fueron privatizadas el 40 por ciento de las acciones de ENITEL en beneficio de una empresa de origen sueco con vínculos en Honduras²⁰³. Como se narró en el capítulo 3, al día siguiente de la privatización, Herty Lewites, militante del FSLN, interpuso en calidad de Alcalde de Managua un recurso de amparo en contra de Alemán y el Presidente de la Junta Directiva de ENITEL y solicitó la suspensión de la venta del 40 por ciento de las acciones de la compañía. Un tribunal de Apelaciones de Managua, a cuyos magistrados se les abrió un proceso disciplinario, ratificó que la venta era nula. Sin embargo, gracias a la incorporación irregular de magistrados de otras salas a la Sala Constitucional, se declaró nulo el recurso de amparo y se dio luz verde a la adjudicación.

En lo que respecta al caso del BANIC, como se mostró en el capítulo 3, el 30 de agosto de 1999 la Contraloría, tras demostrar serias irregularidades en su capitalización y privatización, en el que estaban involucrados personas allegadas a Alemán, declaró nulo el proceso. Esta decisión puso al BM en una situación incómoda, ya que la privatización del BANIC era otra de las condiciones del programa de ajuste estructural, por lo que se convirtió en un nuevo *test* para que el Gobierno de Alemán demostrara su compromiso con la transparencia y la gobernabilidad.

En este sentido, el Gobierno retrasó de febrero a mayo una reunión prevista con el Grupo Consultivo de donantes para poder así completar una auditoría que estaba realizando el

²⁰² “Noticias del mes”, *Revista Envío Digital*, Número 223, octubre 2000, disponible en <http://www.envio.org.ni/articulo/2360>

²⁰³ “Noticias del mes”, *Revista Envío Digital*, Número 234, septiembre 2000, disponible en <http://www.envio.org.ni/articulo/2349>

BM con el objetivo de asegurar la transparencia en la privatización. Antes del viaje a Washington, el Presidente del Banco Central y el Ministro de Hacienda de Nicaragua anunciaron que la auditoría realizada no arrojaba ninguna anomalía de importancia. Sin embargo, según la revista *Envío*, la firma contratada efectuó una evaluación financiera, que confirmó irregularidades en la concesión de créditos realizados por el BANIC entre 1997 y 1999, pero nunca realizó una auditoría sobre el proceso de capitalización de la entidad, que era lo que había sido anulado por la Contraloría²⁰⁴.

En este contexto, y días antes de que Alemán viajara a una reunión con los donantes, la CSJ, la cual ya operaba con los nombramientos realizados tras el Pacto Político y cuya sala constitucional controlaban magistrados favorables al Gobierno, declaró procedente el recurso de amparo que había presentado la empresa Inversiones Iberoamericanas contra la Contraloría por haber declarado nula la venta del BANIC. Aunque los magistrados se basaron en un artículo ya derogado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y pese a las solicitudes para que la sentencia fuera revisada, la Corte avaló la privatización²⁰⁵ sin que se detectaran protestas internacionales al respecto.

Sorprendentemente, la presidente de la Sala Constitucional, Josefina Ramos, quien fue la artífice de ambas resoluciones, fue contratada como consultora en la oficina del BID en Managua, al término de su mandato como magistrada de la CSJ. De este modo, finalmente, la compañía fue vendida cuando el mandato de Alemán estaba llegando a su fin.

En el caso del asesinato del campesino Pablo Leal a manos, presuntamente, del hermano del Jefe del Ejército de Nicaragua, si bien ningún país emitió comunicado oficial alguno sobre el caso que fuera destacado en los medios de comunicación, que sí denunciaron

²⁰⁴ “Una sociedad escandalizada”, *Revista Envío Digital*. N° 209, julio de 2000, disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/1011>.

²⁰⁵ “Justicia en el Banquillo”, *El Nuevo Diario*, 17 de julio de 2000.

de forma insistente el crimen y su escandaloso tratamiento judicial, los Estados Unidos, en su informe anual de 2001 sobre los Derechos Humanos en Nicaragua, utilizaron el caso como ejemplo para criticar duramente la corrupción y la subordinación política de la judicatura en el país centroamericano:

“[En Nicaragua] los jueces son susceptibles de cometer actos de corrupción y de ceder a las influencias políticas. El encubrimiento o las sentencias a favor de personas con contactos políticos siguen siendo las manifestaciones más comunes de corrupción judicial. Por ejemplo, en mayo de 2000, Alejandro Carrion McDonough, el hermano del Comandante en Jefe del ejército de Nicaragua Javier Carrion McDonough, fue acusado de haber asesinado al campesino Pablo Absalon Leal Aguirre en Masaya en una disputa sobre el agua. Aunque la familia de Leal llevó el caso a la policía y a las autoridades judiciales, y de existir una orden de arresto, la policía nunca le detuvo. Tras diferentes decisiones en los tribunales inferiores de justicia, a Corte Suprema absolvió a Carrión el 7 de septiembre. El caso está siendo abordado en la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Al final de 2000 la Corte Suprema destituyó al juez que había que había elevado el caso²⁰⁶”.

Como se ha mencionado, en la actualidad, gracias al apoyo del CENIDH, la familia del campesino ha promovido el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En relación al caso de la hijastra de Ortega, Zoilamérica Narváez, dada la delicada naturaleza del asunto los donantes no hicieron ninguna consideración al respecto. No obstante, en la esfera internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos observó que desde que la víctima presentó la solicitud de desafuero de Daniel Ortega habían pasado tres años y tres meses sin que hubiera recibido una respuesta definitiva sobre dicha petición y que, conforme a la Ley de Inmunidad, se debía proceder a tal efecto. La Comisión, que había recibido una denuncia ante la imposibilidad de Zoilamérica de acceder a la justicia, declaró el caso admisible y ordenó proceder con el análisis de fondo del mismo.

²⁰⁶ “Nicaragua, Country Reports on Human Rights Practices - 2001”, *Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor*, 4 de marzo de 2002.

Una vez agotada la vía judicial nacional, el caso lleva ya cinco años en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En 2006, la Comisión convocó a Zoilamérica para que actualizara la información sobre dicha acusación. Se trata de un caso diplomáticamente muy controvertido y que ha sido ampliamente difundido en los medios de comunicación internacionales, lo que sin duda ha contribuido a deteriorar la imagen internacional del líder sandinista. Cabe destacar que la aceptación de la denuncia por el organismo internacional centroamericano ha otorgado legitimidad y credibilidad a la causa de Zoilamérica, evitando que el caso cayera en el olvido una vez agotadas las instancias judiciales nicaragüenses.

Pese a todo, la corrupción, el Pacto Político y el encarcelamiento de Jarquín marcaron un punto de inflexión en la relación entre Nicaragua y la comunidad internacional. Tras el Pacto Político, el acceso de Nicaragua a la Iniciativa PPME y la llegada de otras ayudas de la comunidad donante estuvieron más condicionadas no solo a cambios en la política económica, sino también a reformas relacionadas con la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción²⁰⁷.

6.2.7. La gobernabilidad democrática y la condonación de la deuda

En diciembre de 1999, el FMI y la Asociación Internacional de Desarrollo, pese a los incumplimientos de Nicaragua en relación al Servicio Reforzado de Ajuste Estructural, certificaron que el país había alcanzado el punto de decisión de la PPME. Este hecho fue posible gracias a la presión del G-8 para que se incluyera un mayor número de naciones pobres en la iniciativa (Dye y Close, 2004:133).

No obstante, el punto de culminación fue retrasado por los desacuerdos entre el Gobierno de Nicaragua y el FMI a raíz del incumplimiento por parte del primero (y por tercer año consecutivo) de las condiciones expuestas en el Programa de Ajuste Estructural, debido al

²⁰⁷ “Donde la ficción se parece a la realidad”, *El Confidencial*, No. 194, del 4 al 10 de junio de 2000.

exceso de gasto, a la continuación de los problemas en el sector bancario y a una caída sustancial de las reservas internacionales durante el primer semestre de 2001. Así, el Gobierno de Alemán fue incapaz de satisfacer los requisitos del Servicio de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza, lo que conllevaba la no inclusión de Nicaragua en la Iniciativa PPME.

Tras este incumplimiento, las instituciones financieras de crédito internacional establecieron que la cuenta atrás para el punto de culminación de la iniciativa PPME sólo comenzaría una vez Nicaragua hubiera concretado una *Estrategia Reforzada de Crecimiento y Reducción de la Pobreza* (ERCERP), en consultas con la sociedad civil (Close y Deonandan, 2004:133). Dicha iniciativa debía presentar “*un marco coherente de políticas y programas con una visión de medio plazo, para lograr las metas tan deseadas de aumentar el bienestar del pueblo nicaragüense, a través de mayor empleo productivo, mayor inversión en el capital humano, mejor protección a los más vulnerables y mejoras en la gobernabilidad*”.

La estrategia cubriría el periodo 2001 - 2005, aunque contemplaba una serie de metas a largo plazo basadas en los objetivos del Milenio de 2015. De este modo, antes de dejar el Gobierno, Alemán elaboró, en julio de 2001, en colaboración con las autoridades del FMI y en consultas con el CONPES nicaragüense, una ERCERP.

En agosto de 2001, el FMI y el BM publicaron una evaluación conjunta en la que, si bien recomendaban la aceptación de la estrategia al considerarla completa y coherente para reducir la pobreza en Nicaragua, alertaban sobre una serie de riesgos significativos derivados de su ejecución. Entre dichos peligros figuraban las elecciones de noviembre de 2001, la fragilidad del sistema financiero, la necesidad de fortalecer la buena gobernanza y ocuparse con eficacia de la corrupción, la sensibilidad de la estrategia ante los términos de intercambio (café, petróleo) y la economía mundial, y la exigencia de una ayuda técnica importante (Comisión Europea, 2006a). De forma específica se subrayaba la debilidad institucional como

un problema para la puesta en marcha del programa y la lucha contra la corrupción, así como para continuar con los esfuerzos destinados a mejorar la gobernabilidad y la rendición de cuentas.

La ERCERP era la versión revisada del documento difundido en agosto de 2000, que fue presentado como documento interino de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) ante el FMI y el Banco Mundial, a fin de considerar la inclusión de Nicaragua dentro de la Iniciativa PPME. El objetivo primordial de la Estrategia era reducir a la mitad el porcentaje de extrema pobreza para 2015. Esta nueva versión servirá de guía a Nicaragua durante el período que dure la implementación de la Iniciativa PPME (2001-2005).

La estrategia contra la pobreza contenía 10 metas y una serie de indicadores intermedios, políticas y programas diseñados para alcanzarlas. La Estrategia constaba de cuatro pilares fundamentales: 1. Crecimiento económico de base amplia; 2. Mayor y mejor inversión en capital humano; 3. Mejor protección de los grupos vulnerables; 4. Gobernabilidad y desarrollo institucional.

El pilar de gobernabilidad y desarrollo institucional incluía a su vez cuatro componentes: 1. Lucha contra la corrupción; 2. Transparencia; 3. Institucionalidad - reforma del Estado; 4. Participación ciudadana. Dentro de estos componentes, se menciona la necesidad de fortalecer la Contraloría y el Poder Judicial. En relación a esta última institución se destacaba:

“Las instituciones judiciales y cuasi judiciales, aunque están mejorando, necesitarán un fortalecimiento adicional. La resolución de los reclamos de propiedades y titulación de tierras se acelerará, igual que las operaciones catastrales y de registro. Los defensores públicos ampliarán el acceso de los pobres al sistema legal. Los jueces necesitan más

capacitación, más equipo, procedimientos más expeditos y el tiempo necesario para desarrollar una cultura de integridad y prestigio judicial²⁰⁸”.

De forma específica se mencionaba la necesidad de aprobar leyes para reformar el proceso judicial, entre las que se incluía un nuevo código penal y una nueva norma sobre procedimientos penales, así como la implementación de un programa de fortalecimiento técnico para poner en vigencia estos textos legales. También se contemplaba la aplicación de la recién aprobada Ley de lo Contencioso - Administrativo y la puesta en marcha de un programa de fortalecimiento institucional (técnico y profesional) en asuntos judiciales. En cada uno de estos requisitos se establecían una serie de fechas para su realización.

La implementación de un sistema de carrera judicial, sin duda el pilar más esencial para el fortalecimiento del Poder Judicial, no era mencionada. No obstante, en lo referente a la lucha contra la corrupción, se citaba, dentro de las “medidas adicionales de gobernabilidad”, el plan desarrollado por el Comité Nacional de Integridad creado en marzo de 1998. De forma específica en la ERCERP se destaca:

“Los esfuerzos del gobierno para luchar contra la corrupción y fortalecer los valores éticos están integrados en un plan preparado por el Comité Nacional de Integridad en 1999, como un esfuerzo conjunto de la sociedad civil y el Estado. Esto sirve de base para un marco legal sobre integridad, la revisión de la legislación existente y la redacción de nueva legislación, así como el fortalecimiento de la Asamblea Nacional, el Poder Judicial y la CGR para garantizar su eficacia e independencia. Con ese fin, algunas leyes ya se han aprobado y otras están siendo consideradas por la Asamblea Nacional. Especialmente importantes serán las leyes y acciones para profesionalizar el personal y enfatizar la rendición de cuentas y funciones del servicio civil”.

Como se ha resaltado anteriormente, en el plan del Comité Nacional de Integridad se subrayaba la necesidad de “establecer la carrera judicial y afianzar el profesionalismo y la independencia de ese Poder del Estado”.

²⁰⁸ Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, Gobierno de Nicaragua, julio de 2001.

Cabe mencionar que en la ERCERP se contemplaba que el FMI, la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA) del BM y el BID -además del resto de la comunidad donante- recibirían reportes anuales sobre su progreso, especialmente con relación a los indicadores anuales ligados con las metas, y que estos informes se divulgarían ampliamente en Nicaragua. El FMI, en particular, se encargaría de revisar periódicamente el avance del programa.

6.3. La nueva era de Bolaños y el papel de la comunidad internacional

“No es posible que el destino de Nicaragua, esté vinculado a la impunidad de Arnoldo Alemán. Pero el PLC arnoldista lo vincula. No es posible que el destino de Nicaragua esté vinculado a Daniel Ortega y a sus aspiraciones presidenciales, pero el FLSN danielista lo vincula. Tampoco es posible que el destino de Nicaragua esté vinculado a los intereses de Estados Unidos. Pero el Gobierno de Enrique Bolaños lo vincula. En ese triangulo fatal se desarrolló la última gran crisis política nacional”²⁰⁹.

6.3.1. El acceso de Nicaragua al punto de culminación de la Iniciativa PPME

La llegada al poder de Enrique Bolaños tuvo lugar en un momento decisivo para que Nicaragua lograra alcanzar el punto de culminación de la Iniciativa PPME. Dicha iniciativa estuvo teóricamente muy ligada a la preparación y aplicación de una estrategia participativa y global contra la corrupción centrada en reducir sus causas y manifestaciones a través de las políticas y acciones preventivas, el desarrollo de las normas y el fortalecimiento institucional.

Además, su mandato coincidió con las negociaciones para la incorporación de Nicaragua al TLC y con la elegibilidad del país para la denominada Cuenta Reto del Milenio promovida por los Estados Unidos.

Bolaños no tardó en dar muestras de su distanciamiento con Alemán y en poner de manifiesto que la relación de su gobierno con la comunidad internacional iba a ser muy

²⁰⁹ “Crónica de doce días atrapados en un triángulo fatal”, *Revista Envío Digital* número 261, diciembre de 2003.

diferente a la de su predecesor. Washington fue, sin duda, el gran valedor de su “cruzada” contra la corrupción. El 25 de enero de 2002, cuando no se había cumplido ni un mes de la formación del gobierno, los Estados Unidos entraron en el escenario político de Nicaragua a anunciar la cancelación del visado a Byron Jerez para viajar a su territorio por su implicación en diferentes tramas relacionadas con el lavado de dinero. Con ello, el Gobierno de Bush lanzó un claro mensaje de que las reglas del juego habían cambiando en el país centroamericano²¹⁰.

En el Primer Informe de Avance de la ERCERP, presentado en noviembre de 2002, junto a la puesta en marcha de un programa de ajuste fiscal para controlar el gasto público y aumentar los ingresos, y los avances en la aprobación de diferentes leyes, en relación a los avances en el Pilar IV de gobernabilidad, en el apartado sobre la lucha contra la corrupción, se reflejan los contundentes avances iniciales del Gobierno de Bolaños:

“La Procuraduría General de la República en representación del Ejecutivo, ha investigado irregularidades encontradas en algunas instituciones del Estado relacionadas con malversación de caudales públicos. Se han presentado acusaciones ante las autoridades competentes del poder judicial y se ha emitido sentencia judicial para algunos y otros están en proceso. Como resultado se ha procedido a solicitar la desaforación de inmunidad para algunos diputados, entre los cuales se incluye a un ex Presidente de la República. La nueva Junta Directiva de la Asamblea Nacional formó una comisión para analizar dichas solicitudes. Asimismo, se han iniciado procesos judiciales contra presuntos participantes en las quiebras fraudulentas de algunos bancos privados²¹¹”.

En el informe se destaca, además, el fuerte apoyo de la ciudadanía y la sociedad civil a las iniciativas anticorrupción del Gobierno:

²¹⁰ “Inicia la Nueva Era: entre checazos y cheques en blanco”, *Revista Envío Digital*, nº 238, enero de 2002.

²¹¹ Gobierno de Nicaragua, Primer Informe de Avance Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza, disponible en: <http://www.setec.gob.ni/Documentos/publicaciones-secretaria/1er-informe-avance-ERCERP-nov-2005-esp.pdf>

“Esta lucha ha sido apoyada por el 95 por ciento de la población (Cid Gallup, Julio 2002). Líderes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil han conformado movimientos ciudadanos promoviendo campañas de denuncia y apoyo a la lucha contra la corrupción. La comunidad donante ha expresado su apoyo político de forma pública y ha respaldado la creación de un fondo anticorrupción”.

En lo relativo a la reforma del Poder Judicial el informe de progreso destaca:

“El Poder Judicial continúa con su programa de fortalecimiento institucional, avanzó con la aprobación de la Ley de Reforma y Adición al Código Penal, inició la implementación de la Ley de lo Contencioso Administrativo y se está diseñando el plan operativo de las recomendaciones de la Comisión Presidencial de Reforma al Poder Judicial. El Poder Electoral avanzó en la cedulação ciudadana, organizó las elecciones nacionales de 2001 y regionales de 2002. Por su parte, el CONPES está preparando una propuesta de reformas al sistema judicial y electoral”.

En el área de participación ciudadana, se subraya cómo el CONPES había revisado y analizado las recomendaciones de la Comisión Presidencial de Reforma al Poder Judicial. De hecho, el CONPES presentó una propuesta de Ley de Carrera Judicial que, como fue mencionando, fue rechazada tanto por el PLC como por el FSLN y la CSJ.

En este contexto, el 19 de noviembre de 2002, en un “Memorando de Políticas Económicas y Financieras de apoyo al programa económico y la estrategia de reducción de la pobreza para el periodo 2002–2005”, dirigido al Director Gerente del FMI, el presidente del Banco Central de Nicaragua y el Ministro de Hacienda y Crédito Público señalaron la mejora de la gobernabilidad y el combate contra la corrupción, junto a otros elementos de índole económica, como uno de los principales objetivos del Gobierno de Enrique Bolaños:

“Un objetivo importante del nuevo gobierno es le de mejorar la gobernabilidad y combatir la corrupción. Ya se han tomado una serie de medidas concretas en este sentido, incluyendo la aprobación de una nueva ley de probidad para funcionarios públicos; cambios en el código penal para definir los delitos de los servidores públicos; y una iniciativa anti – corrupción que ya ha alcanzado resultados tangibles e internacionalmente reconocidos. Asimismo, una Comisión de Reforma Judicial, con la participación de la sociedad civil, ha preparado recomendaciones para fortalecer el

sistema judicial. De acuerdo con estos lineamientos, se ha aprobado un nuevo Código de Procedimiento Penal y se ha impulsado un programa de reforma a las contrataciones públicas²¹²”.

En dicho documento se incluía, además, un plan de acción para el periodo diciembre 2002 - septiembre 2003 en el que se mencionaba un plan de acción para fortalecer el sistema judicial basado en las recomendaciones realizadas por la Comisión de Reforma Judicial en 2002; así como la modernización de la Contraloría General de la República (con asistencia técnica y apoyo financiero del BID)²¹³. La Comisión de Reforma Judicial había sido creada el 21 de febrero de 2002 por el ejecutivo y estaba integrada por 30 personas -25 abogados-, entre magistrados, ex magistrados, jueces, ex jueces, profesores universitarios y abogados independientes con objeto de preparar recomendaciones para “la transformación de la justicia en Nicaragua”. Como se ha subrayado, una de las principales recomendaciones realizadas por la Comisión de Reforma Judicial fue la imperiosa necesidad de implantar un sistema de carrera judicial.

En el Segundo Informe de Avance de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza de noviembre de 2003, junto a progresos significativos en todos los pilares, en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción se destacaba el encarcelamiento de Alemán:

“El Gobierno ha continuado con su compromiso de seguir combatiendo la corrupción. La Procuraduría General de la República ha concentrado sus esfuerzos en investigar los actos de corrupción a los más altos niveles, concretizando su gestión a través de la presentación de 216 denuncias ante el Poder Judicial. En diciembre 2002, un ex

²¹² “Memorando de Políticas Económicas y Financieras de apoyo al programa económico y la estrategia de reducción de la pobreza para el periodo 2002 – 2005”. Banco Central de Nicaragua. Disponible en: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/acuerdos/Carta_de_Intencion_FMI.pdf

²¹³ Ibid.

presidente de la República fue despojado de su inmunidad por la AN, se sometió a juicio y fue encarcelado²¹⁴”.

En lo referente al Poder Judicial, no se menciona nada sobre la Ley de la Carrera Judicial, y tan solo se hacía alusión a que en 2003 la CSJ había impulsado la implementación de un programa de modernización del Poder Judicial con recursos BID, y a la aplicación del código procesal penal. Asimismo, se subrayaban diferentes avances en el fortalecimiento de la Contraloría.

Como se ha destacado en el capítulo 3, en los últimos meses de 2003, cuando se estaban produciendo las negociaciones sobre la PPME, los liberales intentaron sin éxito que la ley de carrera judicial fuera incluida en el paquete de normas consideradas como requisito por la comunidad donante para alcanzar el punto de culminación, algo que fue contundentemente rechazado por el FSLN, al entender que el modelo propuesto atentaba contra sus intereses y, lo que es más importante, que no era una de las condiciones estipuladas por los donantes.

6.3.2. Valoración de los requisitos para el acceso de Nicaragua a la Iniciativa PPME

En enero de 2004, el FMI y la Asociación Internacional del Banco Mundial (IDA), sobre la base de los informes de progreso, consideraron que, a pesar de las dificultades políticas y económicas, Nicaragua había cumplido con los requisitos para alcanzar el punto de culminación de la iniciativa PPME. El informe reconocía el esfuerzo del Gobierno de Bolaños para afrontar los desequilibrios macroeconómicos del país con una reducción del déficit fiscal, un fortalecimiento de la posición externa y un crecimiento del Producto Interior Bruto, la reforma del sistema de pensiones, las privatizaciones de ENITEL y de ENEL, y la implementación de reformas para promover el desarrollo del capital humano.

²¹⁴ Gobierno de Nicaragua, Segundo Informe de Avance Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza <http://www.setec.gob.ni/Documentos/publicaciones-secretaria/2do-informe-avance-ERCERP-nov-2005-esp.pdf>

El Ejecutivo de Bolaños había cumplido con el prerequisite de elaborar una Estrategia Reforzada de Crecimiento y Reducción de la Pobreza y su implementación satisfactoria en los dos informes de progreso antes mencionados.

Aunque la cruzada contra la corrupción de Bolaños había comenzado a sufrir importantes reveses, la comunidad donante juzgó de forma muy positiva los esfuerzos del gobierno. En relación a los requisitos contemplados en el área de la gobernabilidad, el FMI y la IDA consideraron que el gobierno había cumplido plenamente con cuatro elementos estipulados, entre ellos la aprobación de la Ley del Servicio Civil e implementación de una serie de elementos importantes de la misma (noviembre de 2003), la modernización de la Contraloría (1. revisión de su estructura institucional; 2. fortalecimiento de los mecanismos de control; 3. fortalecimiento de sus recursos humanos y tecnológicos); la Ley del Ministerio Público en 2000 y la nueva Ley del Procedimiento Penal (diciembre de 2001)²¹⁵.

6.3.3. El procesamiento de Bolaños, la nueva reforma constitucional y el papel de la comunidad internacional

Una vez allanado el camino hacia el punto de culminación de la Iniciativa PPME, el FSLN y el PLC “arnoldista” comenzaron a negociar un nuevo pacto y situaron a Bolaños en el punto de mira de la justicia.

La negativa de los Estados Unidos de aceptar la continuidad de Alemán y sus allegados acusados de corrupción en la vida pública de Nicaragua y los continuos llamamientos a la unión del PLC para evitar el triunfo del FSLN en las elecciones de 2006 acabaron por generar un nuevo acercamiento entre Alemán y Ortega y provocaron el fin de la colaboración que hasta entonces el líder del FSLN había mantenido con Bolaños.

²¹⁵ “Nicaragua: Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries, Completion Point Document”, *IMF Country Report* No. 04/72, marzo de 2004, revisado en abril de 2004.

Según diferentes analistas, el acercamiento entre Ortega y Alemán fue en gran medida el resultado de las presiones ejercidas sobre Bolaños por parte del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Collin Powell, durante su viaje a Managua en octubre de 2003. Powell y las autoridades estadounidenses exigieron a Bolaños que prescindiera del apoyo del FSLN en la Asamblea y que se acercara al PLC.

A raíz de la visita del mandatario estadounidense, Bolaños intentó llegar a acuerdos con el PLC en el Legislativo, pero las negociaciones no prosperaron al supeditar los liberales su apoyo a la excarcelación de Alemán. En definitiva, la negativa de los Estados Unidos a aceptar la colaboración entre el Gobierno y Ortega acabó acercando al líder del FSLN a un nuevo pacto con Alemán y, por lo tanto, Washington fue corresponsable de dicho desenlace²¹⁶.

No hay que olvidar que, pese al espectacular avance inicial, los Estados Unidos se vieron muy pronto atrapados en los complejos entramados políticos de Nicaragua. Como se ha destacado, como resultado del pacto de 2000 y la existencia de fuertes lealtades personales, Alemán mantuvo una importante representación en las instituciones del Estado y en el PLC, elementos que hicieron fracasar la estrategia estadounidense de aislar a Alemán del resto de la familia liberal y unir a la derecha para evitar el triunfo del FSLN en las elecciones municipales y generales.

De este modo, Alemán logró mantener fuertes cuotas de poder en la Asamblea, la Contraloría, la Fiscalía y en la CSJ. A medida que las actuaciones judiciales se fueron enredando en negociaciones informales, la intervención de los Estados Unidos en los asuntos internos de Nicaragua se hizo cada vez más visible.

²¹⁶ “Fondos de Cuenta del Milenio están en riesgo”, *El Confidencial*, año 9 edición no. 419 del 19 de diciembre de 2004 al 9 de enero 2005.

Así, cuando Juana Méndez concedió a Alemán el régimen de arresto domiciliario, el Departamento de Estado y la Embajada de los Estados Unidos, en un comunicado del 27 de noviembre de 2003, tildaron al Poder Judicial de Nicaragua de “corrupto y politizado”. Poco después, USAID suspendió ayudas a la Corte Suprema por valor de 48 millones de dólares (hasta 2008), destinadas a la implementación del Nuevo Código Procesal Penal. Por su parte, el BID anunció la cancelación de la asistencia técnica al Ministerio Público en materia de capacitación de fiscales (CENIDH, 2004). No obstante, USAID pronto restableció la asistencia a la Procuraduría General de la República, y la Defensoría Pública, argumentando que en ambas instituciones el personal había sido seleccionado teniendo en cuenta criterios meritocráticos.

El nuevo Pacto Político puso en jaque al Gobierno y paralizó la gobernabilidad del país durante un año entero, siendo necesaria una amplia presión y mediación de la comunidad internacional para poder mitigar las dos importantes crisis políticas que vivió el país en 2004 y 2005, en las que Alemán y Ortega intentaron procesar al propio Bolaños y reformar la Constitución para debilitar las potestades del Ejecutivo.

El 7 de octubre de 2004, la Contraloría, bajo el control de Alemán y Ortega tras los nombramientos realizados con la reforma constitucional de 2000, solicitó a la Asamblea Nacional el levantamiento de la inmunidad del Presidente del Ejecutivo y de otros altos mandatarios del gobierno acusados de un presunto delito de financiación irregular de la campaña electoral de 2001.

Ante la falta de apoyos internos en la Asamblea y en el Poder Judicial, Bolaños recurrió a la comunidad internacional, convocando, ese mismo mes, una cumbre extraordinaria del Sistema de Integración Centroamericano²¹⁷ (SICA). Durante la cita, el

²¹⁷ El SICA es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, y fue constituido por los Estados de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá.

presidente nicaragüense alertó a los altos mandatarios centroamericanos congregados de los peligros de un posible levantamiento de su inmunidad por parte de la Asamblea Nacional. Los representantes que acudieron a dicho encuentro, entre ellos los presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras, y el Ministro de Asuntos Exteriores de Costa Rica, elaboraron una resolución conjunta dando instrucciones a sus embajadores para la convocatoria urgente de una reunión del Consejo Permanente de la OEA, ante lo que consideraban como una amenaza para el ejercicio del poder democrático en Nicaragua. Para ello, hicieron referencia a la Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos (McConnell, 2007), en cuyo artículo 17 se señala:

“Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”²¹⁸.

La resolución del SICA propició la convocatoria de una reunión del Consejo Permanente de la OEA, el 16 de octubre. En la reunión del Consejo Permanente, la embajadora de Nicaragua ante la OEA solicitó formalmente la visita a su país de representantes de dicho organismo internacional. El Consejo Permanente dio luz verde a la petición, que se concretó al día siguiente con el viaje a Managua del Secretario General Interino, Luigi Ainaudi, y el Presidente del Consejo Permanente de la OEA, Arístides Royo (McConnell, 2007).

Posteriormente, se adhirió Belice como miembro pleno. Asimismo, participan la República Dominicana como Estado Asociado; Los Estados Unidos Mexicanos como observador regional; la República de China, el Reino de España, Chile y la República Federal de Alemania, como observadores extra regionales. La sede de la Secretaría General del SICA está en la República de El Salvador. El SICA tiene como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo (Fuente: <http://www.sica.int/>).

²¹⁸ Documentos internacionales y andinos sobre Gobernabilidad, democracia y derechos humanos, Carta Democrática Interamericana, 2001, disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista13/documentos/carta.htm>

Ese mismo día, en una rueda de prensa, el portavoz del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Richard Boucher, recalcó el fuerte respaldo de su gobierno a Bolaños, y acusó a Alemán y Ortega de querer procesar al Presidente del Ejecutivo por motivaciones políticas contrarias al orden constitucional de Nicaragua. Asimismo, Boucher alabó los esfuerzos de Bolaños en la lucha contra la corrupción y la promoción de la democracia y realizó un llamamiento a la OEA para que ayudara al mandatario nicaragüense (Kolker, 2004)²¹⁹.

Durante la misión de la OEA en Managua, los representantes del organismo internacional se reunieron con líderes políticos y con representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil, e instaron a que se iniciara un diálogo nacional que permitiera solucionar la fuerte crisis en la gobernabilidad que sufría Nicaragua. Los representantes de la OEA dejaron claro que no se trataba de una visita de apoyo a Bolaños, sino a las instituciones democráticas del país. Sin embargo, advirtieron que el procesamiento de Bolaños, sin motivos legales justificados, conllevaría una reacción internacional. Pese a que la Contraloría registró una nueva alegación contra el Gobierno por la supuesta malversación de una donación del gobierno de Taiwán de 300.000 dólares, Alemán y Ortega decidieron abandonar la estrategia de procesar a Bolaños y acordaron recortar los poderes del Ejecutivo mediante una nueva reforma constitucional. Según los analistas, dado el vacío legal en Nicaragua para procesar al Presidente del Ejecutivo, este cambio pudo estar motivado ante el temor a que la OEA pudiera invocar el artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana (McConnell, 2007):

“En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrán solicitar la convocatoria inmediata del Consejo

²¹⁹ Kolker, David. “An Unjust Attack on Nicaraguan President Enrique Bolaños”, Council on Hemispheric Affairs, Press Release, 18 de noviembre de 2004.

Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que se estimen convenientes²²⁰”.

Sin embargo, la presión internacional no pudo evitar que la reforma constitucional fuera aprobada en primera legislatura, el 25 de noviembre de 2004. Antes de que se produjera la segunda votación con el cambio de liderazgo en la Asamblea, tal como establece la normativa nicaragüense, en enero de 2005, Bolaños interpuso ante la Corte Suprema de Nicaragua un recurso por conflicto de competencia y constitucionalidad contra la reforma.

De forma casi inmediata la Corte rechazó el recurso al considerar que había sido presentado de forma inadecuada por el abogado de Bolaños. Aparentemente, la Corte pretendía persuadir a Bolaños para que no generara más controversias. De hecho, de forma simultánea las instituciones del Estado controladas por Alemán y Ortega, es decir, la Asamblea Nacional, la Corte Suprema y la Contraloría, hicieron un llamamiento conjunto para que Bolaños cesara en sus intentos de evitar la reforma constitucional. A dicho llamamiento se sumaron el Vicepresidente del Gobierno y el Ministro del Interior, lo que puso de manifiesto que el Presidente tenía opositores incluso dentro de su propio gabinete. Ante el aislamiento interno, Bolaños volvió nuevamente a recurrir a los miembros del SICA. En una reunión ordinaria, los presidentes de Honduras, El Salvador, Guatemala, invocando el artículo 3 de la Carta Democrática de la OEA, firmaron una declaración en la que hacían un llamamiento para que el principio de separación e independencia de poderes, como elementos esenciales de las democracias representativas, no fuera alterado en Nicaragua, incluso si se hacía mediante una reforma legislativa (McConnell, 2007).

²²⁰ Documentos internacionales y andinos sobre Gobernabilidad, democracia y derechos humanos, Carta Democrática Interamericana, 2001, disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista13/documentos/carta.htm>

Por otro lado, Bolaños presentó un nuevo recurso ante la CSJ de Nicaragua, que esta vez sí tuvo que ser aceptado, recurrió a la mediación del representante del PNUD en Nicaragua e interpuso una demanda ante la Corte Centroamericana de Justicia.

La demanda ante la Corte Centroamericana la planteó en su papel de Presidente de la República de Nicaragua y como Titular del Poder Ejecutivo, en contra de la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, por considerar que ésta actuaba en franca violación de la normativa jurídica del SICA, específicamente del Protocolo de Tegucigalpa y de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) del 13 de diciembre de 1991 y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica del 15 de diciembre de 1995, así como de importantes disposiciones constitucionales y legales del derecho positivo nicaragüense. Las alegaciones del Presidente fueron:

“Durante los últimos meses ha sido puesta en peligro la democracia, la institucionalidad y la división, balance y separación de poderes del Estado en Nicaragua, debido a actos de trascendencia jurídica de la Asamblea Nacional, en detrimento del Poder Ejecutivo, con los cuales el Poder Legislativo viola así importantes normas del Derecho Comunitario de la Región Centroamericana y del Derecho Positivo nicaragüense que desarrollaré en su oportunidad. Tales hechos han generado un conflicto de notoriedad pública entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ampliamente publicitado en los medios de comunicación social del país e internacionalmente un llamado urgente para que no se altere, aún con reformas legislativas, el principio de la separación, balance e independencia de los Poderes del Estado, elemento esencial de la Democracia Representativa y de los valores que sustentan el Sistema de la Integración Centroamericana”²²¹.

²²¹ “Consultas y Demandas, Corte Centroamericana de Justicia Año 2005. Resolución de la Demanda presentada por el Ingeniero Enrique Bolaños Geyer, en su carácter de Presidente de la República de Nicaragua por pretender que Asamblea Nacional de la República de Nicaragua actúa en franca violación de la normativa jurídica del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), específicamente del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) del 13 de diciembre de 1991 y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica del 15 de diciembre de 1995, así como de importantes

La proximidad de la votación en segunda legislatura en enero de 2005, de las reformas constitucionales impulsó diferentes acontecimientos. Ante el fracaso de la misión de la OEA a la hora de abrir un foro para el diálogo, el representante del PNUD en Nicaragua, Jorge Chediak, inició, a título personal, un diálogo a tres bandas con la presencia del Cardenal nicaragüense, Miguel Obando (McConnell, 2007).

El 6 de enero, una vez iniciadas las conversaciones, la Corte Centroamericana de Justicia anunció que admitía el recurso de Bolaños y ordenó la suspensión de la votación de las reformas constitucionales en segunda legislatura, como medida cautelar, y la interrupción del proceso de destitución del presidente del Ejecutivo nicaragüense.

Al día siguiente, la CSJ de Nicaragua se pronunció sobre la decisión de la Corte Centroamericana, dejando nuevamente el camino abierto para la aprobación de las reformas en segunda legislatura, una vez que quedase instalada la nueva Junta Directiva de la Asamblea. La sentencia de la CSJ se fundamentó en lo prescrito por la Constitución de Nicaragua que en el art. 164 inc. 12 contempla entre sus atribuciones “conocer y resolver los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado”, y en el art. 182, prescribe que la Constitución Política es la Carta Fundamental de la República, y que las demás normas estarán subordinadas a ella y no tendrán valor alguno las leyes, tratados, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren su contenido²²².

Ante la proximidad de la fecha para la votación de la reforma, para dar salida a la crisis, el 12 de enero el FSLN y Bolaños firmaron un acuerdo según el cual el Presidente del Ejecutivo aceptaría las reformas y acabaría su mandato, al tiempo que se establecía un

disposiciones constitucionales y legales del derecho positivo nicaragüense”, disponible a 12 / 04 / 2009 en: <http://www.ccj.org.ni/resolnes/94-05/Resol71.pdf>

²²² “La Constitución, la supranacionalidad y la ley”, *El Nuevo Diario*, 8 de mayo de 2005.

mecanismo transitorio para posponer la implementación de las reformas hasta la existencia de consenso entre el Ejecutivo y el Legislativo. El día 13 de enero, cuando los cambios fueron aprobados por la Asamblea en segunda legislatura, Bolaños, en lo que no se sabe si fue un verdadero malentendido o una estrategia política, acusó al PLC y al FSLN de incumplimiento del acuerdo, al considerar que la aprobación de las reformas, y no su implementación, era lo que estaba sujeto a un pacto previo entre el Ejecutivo y la Asamblea, y se negó a publicarlas. Además, el mandatario nicaragüense interpuso un recurso ante la CSJ de Nicaragua solicitando la suspensión de las reformas (McConell, 2007: 10 -11).

El 29 marzo de 2005, la crisis volvió a acentuarse con una resolución judicial de la Corte Centroamericana de Justicia que declaraba procedente la demanda del Ejecutivo de Nicaragua en contra del Poder Legislativo (ver cuadro 17).

Pocas horas después de la resolución, la CSJ de Nicaragua comunicó mediante una cédula judicial que el artículo 22 de la norma creadora de la Corte Centroamericana de Justicia era “parcialmente inconstitucional” por contradecir el artículo 164 de la Constitución, el cual brinda atribuciones al órgano legal nicaragüense para “conocer y resolver los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado”, por lo que el organismo centroamericano no estaba facultado para conocer el enfrentamiento entre el Poder Legislativo y Ejecutivo de Nicaragua²²³.

Ante la sentencia de la Corte Centroamericana de Justicia, destacados mandatarios del FSLN y del PLC en la Asamblea Nacional declararon que sus grupos parlamentarios no la acatarían. Así, el jefe de la bancada sandinista Edwin Castro, en clara alusión al presidente Bolaños, calificó como “delincuentes” a los que desobedecieran a los tribunales nacionales²²⁴.

²²³ “Una tercia jurídica con trasfondo político”, *La Prensa*, 5 de abril del 2005.

²²⁴ “PLC y FSLN levantarían “tranques” juntos”, *La Prensa*. 13 de abril del 2005.

Cuadro 17: extractos de la resolución de la Corte Centroamericana de Justicia de la demanda presentada por Enrique Bolaños contra Asamblea Nacional de Nicaragua²²⁵.

PRIMERO: *Declarase con lugar la demanda entablada por el Poder Ejecutivo del Estado de Nicaragua en contra del Poder Legislativo, la Asamblea Nacional, por estar debidamente fundadas en derecho las pretensiones deducidas en este proceso.*

SEGUNDO: *Como consecuencia, se declara que se violenta el Derecho Público y el Estado de Derecho en Nicaragua al ejecutar la Asamblea Nacional actos consistentes en haber aprobado en segunda legislatura la denominada Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, que afecta y debilita la independencia del Poder Ejecutivo, al otorgar facultades de ratificación al Órgano Legislativo, de los nombramientos de Ministros y Viceministros de Estado de la Presidencia de la República, Jefes de Misiones Diplomáticas, y Presidentes o Directores de Entes Autónomos y gubernamentales, así como otras normas alegadas en la Demanda; y al haber dado trámite a la resolución del Consejo Superior de la Contraloría General de la República de las nueve y treinta minutos de la mañana del siete de octubre del año dos mil cuatro.*

TERCERO: *Que los actos antes mencionados, atentan contra la independencia del Poder Ejecutivo y contra el equilibrio de los Poderes del Estado que consagra la Constitución Política de la República de Nicaragua, siendo por ello, actos de injerencia de la Asamblea Nacional en las facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo que sólo pueden ser reformadas por una Asamblea Nacional Constituyente convocada al efecto.*

CUARTO: *Que siendo estos actos violatorios de lo establecido en el Derecho Público analizado, en los Tratados y Convenios Internacionales y en los correspondientes a la Integración de Centroamérica, que gozan de primacía y aplicación inmediata son jurídicamente inaplicables y su ejecución hace incurrir en responsabilidad.*

QUINTO: *La presente resolución, en aplicación del artículo 39 del Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, deberá ejecutarse como si se tratara de cumplir una sentencia pronunciada por un Tribunal nacional del Estado de Nicaragua.*

Por su parte, el influyente diputado liberal, Rene Herrera, acusó al Gobierno de pretender reabrir nuevamente la crisis al “llamar a la OEA, internacionalizar los problemas y creer que con eso le agrega el eslabón que le hace falta para su campaña política en contra de las fuerzas organizadas del país”²²⁶.

²²⁵ “Consultas y Demandas, Corte Centroamericana de Justicia Año 2005. Resolución de la Demanda presentada por el Ingeniero Enrique Bolaños Geyer, en su carácter de Presidente de la República de Nicaragua por pretender que Asamblea Nacional de la República de Nicaragua actúa en franca violación de la normativa jurídica del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), específicamente del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) del 13 de diciembre de 1991 y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica del 15 de diciembre de 1995, así como de importantes disposiciones constitucionales y legales del derecho positivo nicaragüense”, disponible a 12 / 04 / 2009 en: <http://www.cj.org.ni/resolnes/94-05/Resol71.pdf>

²²⁶ “Fallo de la CCJ reaviva tensión”, *La Prensa*, 30 de marzo de 2005.

Del mismo modo, el Presidente de la CSJ, Manuel Martínez, de tendencia liberal, apoyó al Legislativo aludiendo al artículo 182 de la Constitución que declara la supremacía de la Carta Magna del país sobre cualquier ley:

“Él (presidente Bolaños) sólo está obligado a acatar las sentencias dictadas por los tribunales nacionales, él se debe a la Constitución y al poder generado por la democracia, que sale de esta Asamblea”²²⁷.

Asimismo, el magistrado Francisco Rosales advirtió:

“El Derecho interno prima sobre el Derecho Internacional y en consecuencia cualquier sentencia que saque la CCJ es inaplicable en nuestra legislación”²²⁸.

El 24 de junio de 2005, tras la sentencia de la Corte Centroamericana de Justicia, Bolaños emitió un Decreto para el cumplimiento de la resolución:

“Ordénese la ejecución e inmediato cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Centroamericana de Justicia a las cinco de la tarde del día veintinueve de marzo del año dos mil cinco la cual deberá ejecutarse como si hubiese sido dictada por un tribunal nacional, y será de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones y poderes del Estado, así como para las personas naturales y jurídicas involucradas”²²⁹.

En este contexto, en junio de 2005, el posible levantamiento de la inmunidad a varios altos cargos del Gobierno volvió a convertirse en una realidad, aspecto que dio lugar a nuevos intentos de mediación de la OEA. Al mismo tiempo, se produjeron masivas manifestaciones de la sociedad civil por todo el país que, aunque no apoyaban a Bolaños, expresaron un fuerte rechazo de la población al nuevo pacto entre Alemán y Ortega (McConnell, 2007: 16).

²²⁷ “PLC y FSLN levantarían “tranques” juntos”, *La Prensa*, 13 de abril de 2005.

²²⁸ “Fallo de la CCJ reaviva tensión”, *La Prensa*, 30 de marzo de 2005.

²²⁹ La Gaceta – Diario Oficial 122, 24 – 06 – 05. Presidencia de la República de Nicaragua, Decreto N° 43 – 2005 <http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/marco/MarcoInstitucional/Decreto432005.pdf>

6.3.3.1. La Cuenta Reto del Milenio y la gobernabilidad democrática en Nicaragua

Pese a la situación de la gobernabilidad en Nicaragua, a mediados de julio de 2005, el Gobierno de los Estados Unidos firmó con Nicaragua un acuerdo en Washington por el que el país centroamericano, como reconocimiento a las buenas prácticas y al buen gobierno, podía acceder a los fondos de la Cuenta Desafío del Milenio y beneficiarse de 175 millones de dólares para realizar proyectos de desarrollo dirigidos a apoyar la reducción de la pobreza. Durante la firma del acuerdo, la Secretaria de Estado, ó Condoleezza Rice, definía Bolaños como *“un valeroso líder, que ha dado pasos decididos para eliminar la corrupción, mejorar la transparencia del gobierno e instaurar las reformas económicas”*²³⁰.

Por su parte, Bolaños, pese a los pésimos resultados de su cruzada contra la corrupción subrayó:

“La corrupción es, sin duda, uno de los principales problemas que enfrenta América Latina y podemos decir con orgullo que Nicaragua se ha convertido en portaestandarte en la lucha contra este flagelo”.

Del mismo modo, la Embajada de los Estados Unidos publicó una nota al respecto en la que ensalzaba el compromiso de Nicaragua con la gobernabilidad:

*“Este acuerdo refleja el compromiso que tiene Nicaragua con el buen gobierno y el Estado de Derecho. Los nicaragüenses han demostrado su compromiso hacia la creación de esperanzas y oportunidades dentro de su país al desarrollar un programa enfocado en resultados que refleja sus prioridades para la reducción de la pobreza y el crecimiento”*²³¹.

Los fondos de la Cuenta Reto del Milenio son distribuidos entre países en vías de desarrollo que demuestran un firme compromiso en relación con una serie de indicadores

²³⁰ Firma del Pacto del Milenio con la República de Nicaragua, Departamento de Estado de los Estados Unidos, disponible en: <http://spanish.state.gov/col/d/2005/50884.htm>

²³¹ Embajada de los Estados Unidos en Managua, nota de prensa del 14 de julio de 2005, disponible en: <http://spanish.nicaragua.usembassy.gov/14-07-05.html>

relacionados con el “buen ejercicio del gobierno”, “la salud y educación de su pueblo” y “políticas económicas que fomentan la empresa y el espíritu empresarial”. Dentro de la consideración de “buen gobierno” se incluyen aspectos como “extirpar la corrupción”, “respetar los derechos humanos” y “adherirse al mandato de la ley”.

Cabe destacar que los indicadores utilizados en cada categoría son medidos por terceras instituciones. De forma específica, en el caso de la gobernabilidad se valora, utilizando los indicadores del *Freedom House for Democracy*, las “libertades civiles” y “los derechos políticos”. Para los aspectos de medición del “control de la corrupción”, “el Estado de Derecho”, la “voz y rendición de cuentas” y “la efectividad del gobierno” se analizan los indicadores del *World Bank Institute*. Asimismo, el Departamento de Estado se reserva la posibilidad de utilizar la información de estudios de carácter cualitativo.

¿Por qué entonces la situación política del país no afectó las aspiraciones de Nicaragua de obtener fondos de los Estados Unidos a través de la Cuenta Reto del Milenio?

En una entrevista en el semanario *El Confidencial* en diciembre de 2004, en medio de una fuerte crisis institucional, ante la pregunta de si las aspiraciones de Nicaragua de obtener fondos a través de la Cuenta del Milenio podrían peligrar debido a la situación de la gobernabilidad del país, el Subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Dan Fisk, respondió:

“La respuesta breve es “sí”. Nosotros creemos que el Presidente Bolaños ha hecho un trabajo creíble para restablecer confianza en Nicaragua, y esta es la visión no solamente de parte de los EEUU sino que también de parte de una gran mayoría de la comunidad internacional y los inversionistas. De ahí vienen el CAFTA [TLC], la Cuenta del Milenio, el incremento de la ayuda a Nicaragua. Hay que darle crédito al presidente Bolaños. Nuestra preocupación es que todo esto está en riesgo por lo que está pasando actualmente. En la Cuenta del Milenio hay indicadores específicos de desempeño que guían las decisiones de como la cuenta será manejada. Muchos de estos factores tienen

que ver con la gobernabilidad y, por tanto, continuarán siendo motivo de preocupación para nosotros”²³².

Aunque en casi todos los indicadores de gobernabilidad contemplados, Nicaragua obtuvo registros sumamente bajos, el hecho de que las comparaciones se realicen sólo entre los países susceptibles de ser elegidos cambia notablemente el panorama. En 2004 fueron seleccionados 63 países, en su mayoría con problemas de gobernabilidad mucho peores que los de Nicaragua. Basta mencionar el dato de que en “derechos políticos” y “derechos civiles” Nicaragua pese a ser considerada como “parcialmente libre” con un indicador de 3, con lo que se situó muy por encima del resto de países potencialmente elegibles.

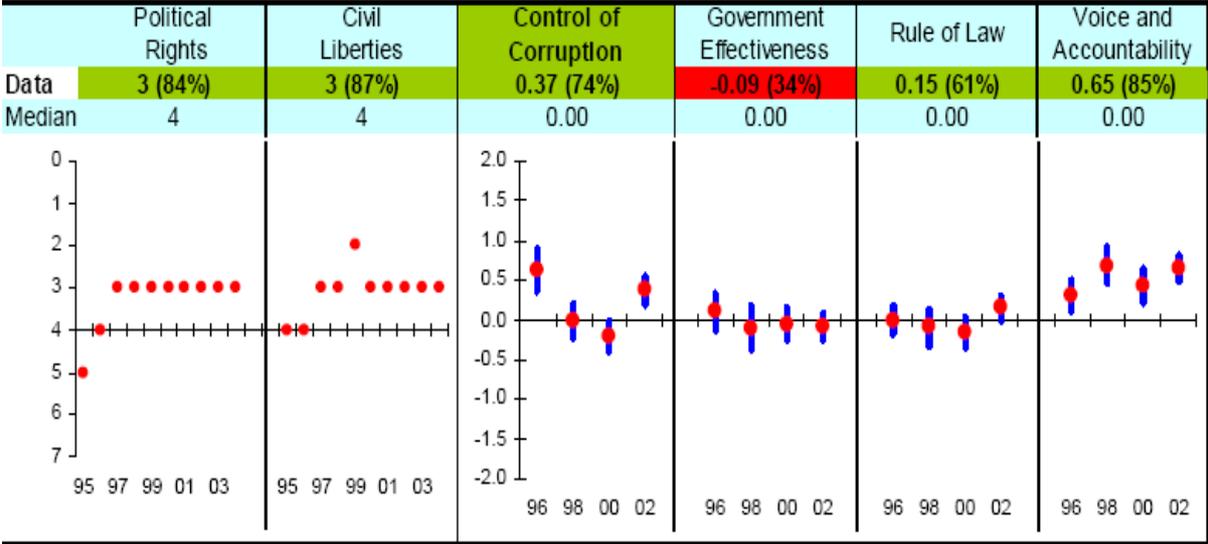
Cabe recordar que para que un país fuera seleccionado en 2004 tenía que cumplir los siguientes criterios: 1. Ser elegible para recibir ayuda por parte de la Asociación Internacional de Desarrollo; 2. Tener una renta per capita igual o menor que lo establecido por la Asociación Internacional de Desarrollo (1.415 dólares en 2004); 3. No estar sujeto a las provisiones legales que prohíben recibir ayuda económica de los Estados Unidos. 4. Estar por encima de la mediana en al menos la mitad de los indicadores de cada categoría (gobernar con justicia, invertir en su gente y promover la libertad económica) y estar sobre la mediana en el indicador de Control de la Corrupción.²³³ Es por ello, tal como se observa en el gráfico 17, que Nicaragua en la categoría de “gobernar con justicia” estaba en todos los componentes por encima de la mediana del resto de países seleccionados, salvo en el caso del componente de “efectividad gubernamental”.

²³²“Fondos de Cuenta del Milenio están en riesgo”, *El Confidencial* Año 9 edición no. 419 del 19 de diciembre de 2004 al 9 de enero 2005.

²³³“Report on countries that are candidates for Millennium Challenge Account eligibility in FY 2004 and countries that are not candidates because of legal prohibitions”. *Millennium Challenge Corporation*. Disponible a 20 /09 / 2008 en: http://www.mca.gov/selection/reports/FY04_candidate_report.pdf

De esta forma, en mayo de 2006, Nicaragua pudo acceder a los 175 millones de dólares contemplados para el periodo 2006 - 2001.

Gráfico 17: Carta de puntuaciones de Nicaragua en el ámbito de la gobernabilidad (2004), indicadores referidos al componente “gobernar con justicia”²³⁴.

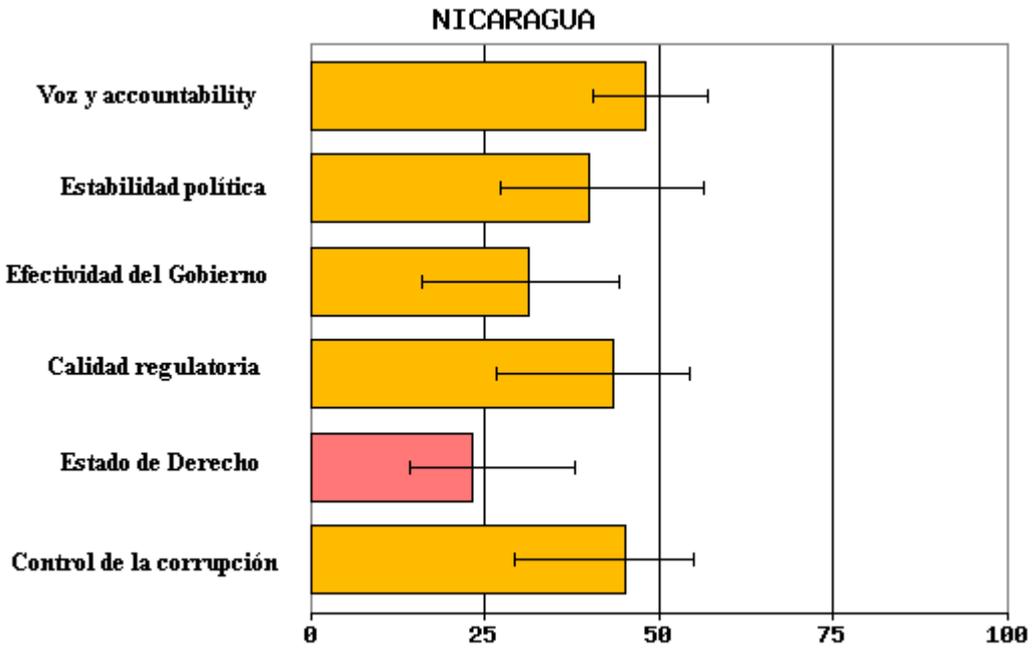


Fuente: Millennium Challenge Corporation, 2004.

En caso de que se hubiera realizado la selección a escala mundial, Nicaragua no habría estado por encima del percentil 50 en ninguna de las categorías consideradas, tal como se refleja en el gráfico 18 que muestra los indicadores utilizados por el *World Bank Institute*, e incluso en el caso de la categoría de “Estado de Derecho” el país centroamericano habría estado por debajo del percentil 25. Si nos fijamos en el Índice de Transparencia Internacional, en 2004 Nicaragua figuraba en el puesto 97 de 145 estados, es decir, por debajo de la mediana mundial, pero por encima de la mediana si se consideran los países beneficiarios de la Cuenta Reto del Milenio.

²³⁴ Informe disponible a 20 /09 / 2008 en: http://www.mcc.gov/mcc/bm.doc/score_fy04_nicaragua.pdf

Gráfico 18: Indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial 2004.



Rango percentil (0 – 100). Fuente: Kaufman, Kraay y Mastruzzi, 2008.

	90th-100th Percentil		50th-75th Percentil		10th-25th Percentil
	75th-90th Percentil		25th-50th Percentil		0th-10th Percentil

6.3.3.2. Recrudescimiento de la crisis y salida negociada

En el verano de 2005, ante la creciente preocupación de que la división en las filas del PLC permitiera el triunfo del FSLN en las elecciones generales, los Estados Unidos enviaron al Secretario Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental para que, junto al ex Embajador Oliver Garza, persuadiera a los líderes liberales para que concurrieran a los comicios en una gran alianza de la que Alemán debía quedar excluido. En lo que parece que fue una respuesta del PLC y el FSLN a una nueva injerencia de los Estados Unidos en los asuntos internos del país, el 30 de agosto la CSJ emitió una sentencia que apoyaba la constitucionalidad de las reformas. Además, la Corte Suprema consideró inconstitucional el texto que había sido añadido en enero de 2005 en el que se señalaba que la implementación de

las reformas requería consenso entre el Ejecutivo y el Legislativo. De este modo, se anulaba el compromiso informal realizado por el PLC y el FSLN a la OEA (McConnell, 2007: 18).

Como se ha mencionado, poco después, la mayoría liberal en la sala de lo constitucional de la CSJ confirmó el Régimen de Convivencia Familiar que le había sido otorgado previamente a Alemán y que le permitía moverse libremente por Managua²³⁵.

El día de la decisión, los magistrados de la sala constitucional considerados como simpatizantes del FSLN, se ausentaron para evitar ser responsabilizados de dicha decisión. Esta sentencia confirmó la firmeza del pacto entre Alemán y Ortega y cómo la CSJ fue utilizada a tal efecto (McConnell, 2007: 19), y suscitó una contundente condena de Washington, que a través de su Embajada en Managua emitió el 30 de agosto un comunicado criticando la medida:

“Las decisiones tomadas hoy por la Corte Suprema de Justicia son otro ejemplo de la manipulación política y la partidización completa del sistema judicial nicaragüense. Deploramos estos intentos motivados por intereses políticos, basados en precedentes legales dudosos. Es un intento más por socavar el orden institucional en Nicaragua, afectando la gestión del Presidente Enrique Bolaños quien fue elegido democráticamente. Permanecemos escépticos sobre la base legal de estas decisiones. Observamos una vez más que las decisiones judiciales se han convertido en una manifestación de los efectos negativos y anti-democráticos de la relación entre las cúpulas de dos partidos, uno que se hace de la vista gorda para darle la oportunidad al otro para que saque a "su líder". Esto representa lo peor de un sistema judicial sin salida que esta asfixiando al pueblo nicaragüense. La decisión de hoy es un ejemplo claro de un sistema judicial totalmente desacreditado que está intentando sacar a un prisionero a quién se le ha acusado de haber robado fondos de las arcas públicas que le pertenecen al pueblo de Nicaragua (...)”²³⁶.

²³⁵“Pacto en combo”, *El Nuevo Diario*, 31 de agosto de 2005.

²³⁶ Notas de Prensa, Declaración sobre las últimas resoluciones de la Corte Suprema de Justicia 30 de agosto de 2005. Embajada de los Estados Unidos en Managua, disponible a 12 /09 / 2007 en : <http://spanish.nicaragua.usembassy.gov/30ago05.html>

En septiembre de 2005, la crisis alcanzó nuevos máximos cuando seis ministros y otros tres altos cargos del Ejecutivo resultaron despojados de su inmunidad parlamentaria por la mayoría liberal y sandinista en la Asamblea, abriéndose así la puerta para su procesamiento, y se iniciaron los trámites para hacer lo mismo con Bolaños.

Esta decisión fue también duramente repudiada por la Embajada de los Estados Unidos en Managua:

“Como un país que respalda la democracia en Nicaragua, los Estados Unidos de América condenan enfáticamente las acciones, basadas en intereses políticos mezquinos, de la Asamblea Nacional el 22 de septiembre para retirar la inmunidad de altos funcionarios del gobierno democráticamente electo de Nicaragua. Esta acción expondrá a los miembros del gobierno democrático a enjuiciamientos políticamente motivados y acosos que debilitarán el Estado de Derecho. El continuo asalto de los diputados de la Asamblea Nacional a la democracia nicaragüense y a la Administración del Presidente Bolaños perjudica la voluntad libremente expresada por el pueblo de Nicaragua. Estas acciones flagrantes ignoran la resolución de la OEA del 9 de septiembre que pide el cese inmediato de “cualquier acción que tienda a agravar la crisis política en Nicaragua” y son otra maniobra evidente de sacrificar el orden democrático en Nicaragua por intereses políticos corruptos. Hacemos un llamado a las fuerzas políticas que promueven estos actos a que los revoquen inmediatamente, permitan que continúe el proceso de conciliación y diálogo patrocinado por la OEA, y detener inmediatamente estos ataques ilegítimos a las instituciones democráticas de Nicaragua²³⁷.

Este fue el punto más álgido de la crisis. El inminente comienzo de la campaña electoral en 2006, la ratificación del TLC y el primer desembolso de los fondos de la Cuenta del Milenio fijaron un límite en el calendario para la solución de la crisis y sirvieron para desbloquear la situación (McConnell, 2007: 21).

Ante la proximidad de la fecha para el vencimiento de la ratificación del TLC, el 5 de octubre de 2005, el Subsecretario de Estado de Estados Unidos, Robert Zoellick, uno de

²³⁷ Ibid.

los pesos pesados del gabinete de George Bush, viajó a Managua para asegurar su ratificación por la Asamblea Nacional de Nicaragua.

Cabe recordar, que el 9 de agosto, ante la decisión del Legislativo nicaragüense de detener el proceso de ratificación del TLC, la Embajada de los Estados Unidos ya había lanzado un duro comunicado:

“Es lamentable que un pequeño grupo de políticos, resultado de un Pacto con intereses mezquinos, esté tratando de negarle al pueblo de Nicaragua las oportunidades de mejores empleos, más ingresos, y mayores oportunidades de inversión en beneficio de un desarrollo económico de cara al futuro. El Tratado de Libre Comercio ya ha sido ratificado por los países de El Salvador, Guatemala, Honduras y los Estados Unidos. Ratificando el tratado en la Asamblea Nacional, los nicaragüenses tienen en sus manos la oportunidad de obtener más empleos y mejores salarios para el pueblo que tanto lo necesita. Esperamos que cada nicaragüense pueda aprovechar esta oportunidad que les ofrece el DR-CAFTA [TLC] y que algunos políticos les están negando”²³⁸.

En su visita a Managua, Zoellick mostró nuevamente el respaldo de los Estados Unidos a Bolaños y responsabilizó de la crisis política del país a las “fuerzas de la corrupción” lideradas por Alemán y Ortega:

“Existe un pacto corrupto de (Arnoldo) Alemán y (Daniel) Ortega y esto es el pasado de Nicaragua, no es el futuro, es el camino que llevará a Nicaragua a perder la asistencia de la Cuenta del Milenio (de donaciones por 175 millones de dólares)”²³⁹.

Asimismo, lanzó un claro mensaje a los líderes del PLC sobre su apoyo a Alemán:

“Les diré (a los líderes del PLC) que tienen un camino sin salida, la oportunidad de tomar una decisión para decir si están con el pueblo de Nicaragua o si quieren seguir el camino de los intereses egoístas y corruptos de un sólo hombre”²⁴⁰.

²³⁸ “Comentario sobre la decisión de la asamblea nacional de detener el proceso de ratificación de CAFTA”. Embajada de los Estados Unidos en Managua, 9 de agosto de 2005. Disponible a 20/07/2007 en: <http://spanish.nicaragua.usembassy.gov/28julio2005.html>

²³⁹ “Truenos contra el PLC”, *El Nuevo Diario*, martes 4 de octubre de 2005.

²⁴⁰ Ibid.

Del mismo modo destacó la importancia del TLC y de la Cuenta del Milenio y amenazó de la exclusión de Nicaragua si no se resolvía la crisis política:

*"Nicaragua tiene herramientas fuertes para esa lucha como la condonación de la deuda y un acuerdo de libre comercio que entrará en vigencia el 1 de enero próximo. Queremos que Nicaragua sea el primer país en recibir 175 millones de dólares de donación de la Cuenta del Milenio para ayudar al desarrollo rural y a los marginados del desarrollo"*²⁴¹

Por último, anunció una donación de 4,5 millones de dólares para apoyar al Instituto Democrático y Republicano y asegurar que las elecciones fueran libres y equitativas²⁴².

Ante este discurso, el PLC criticó duramente en un comunicado la injerencia de Washington, calificando las declaraciones del alto cargo estadounidense como “una clara humillación y ultraje de un poder extranjero, empeñado en entrometerse y ejercer influencia decisiva en los destinos (de Nicaragua)”. A pesar de no lograr un distanciamiento entre altos mandatarios del PLC y Alemán, según el periódico Nuevo Diario, tales presiones hicieron efecto entre las filas liberales, que asumieron el compromiso de negar sus votos para la destitución de Bolaños²⁴³.

Cabe recordar que para el PLC y los intereses económicos que representa, el TLC era una prioridad. Además, para el PLC y el FSLN, permitir que las reformas y la anulación de la inmunidad de Bolaños se produjeran antes de las elecciones podía provocar que la comunidad internacional no viera los comicios como plenamente legítimos. A ello se unió el hecho de que las manifestaciones ciudadanas también habían lanzado un claro mensaje a Alemán y Ortega acerca de la impopularidad del pacto (McConell, 2007:21 -22).

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Ibid.

²⁴³ “Liberales ofendidos”, *El Nuevo Diario*, 5 de octubre de 2005.

El 9 de octubre de 2005, Ortega anunció que la bancada sandinista no votaría ni a favor ni en contra del TLC,²⁴⁴ lo cuál dio luz verde a la aprobación del tratado por parte de la Asamblea Nacional nicaragüense. Ortega no quiso ser responsabilizado de un rechazo a dicho convenio, y así, además, podría utilizar el TLC como arma electoral y no sería acusado de frenar la inversión extranjera en el país, tal como se dejó ya intuir en sus declaraciones al respecto:

“Si ellos aprueban el tratado que después sea el pueblo el que juzgue, vamos a ver que si con la ratificación del CAFTA [TLC] va a desaparecer la pobreza, la miseria o van a poder los padres de familia enviar a los muchachos a la escuela, vamos a ver si los productores van a recibir financiamiento”²⁴⁵.

Finalmente, el 10 de octubre la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó el TLC, y ese mismo día Ortega y Bolaños sellaron un acuerdo en presencia del enviado especial de la OEA, Dante Caputo, para la aprobación de un Convenio Marco que postergaría las reformas constitucionales hasta el fin del mandato presidencial, por lo que sólo entraría en vigor después de enero de 2007, a conveniencia del Presidente de la República y de los diputados electos en los comicios generales de 2006. Los Estados Unidos, por su parte, felicitaron a los actores por el acuerdo, pero advirtieron de que cualquier incumplimiento del mismo significará la pérdida de oportunidades en relación a la Cuenta del Milenio y la participación en el TLC²⁴⁶.

El 19 de octubre, la Asamblea Nacional aprobó el Acuerdo Marco con el voto favorable de 85 de los 91 diputados del Legislativo. Pese a no haber estado presente en las negociaciones ni en el anuncio público del acuerdo, los diputados del PLC votaron a favor del mismo. Tanto el enviado especial de la OEA, Dante Caputo, como el encargado de Negocios

²⁴⁴ “FSLN dejará pasar CAFTA”, *El Nuevo Diario*, 9 de octubre de 2005.

²⁴⁵ Ibid.

²⁴⁶ “Suspicias EU por acuerdo”, *El Nuevo Diario*, 11 de octubre de 2005.

de la embajada de los Estados Unidos, Peter Brennan, se mostraron satisfechos por la actitud de los parlamentarios, que había permitido superar la crisis institucional²⁴⁷.

6.4. La comunidad internacional y la reforma judicial en Nicaragua

“La experiencia nos dice que siempre se resiente la cooperación internacional cuando las instituciones no florecen con independencia y prestigio. Si se avanza y retrocede, entonces indudablemente eso retrae la ayuda, porque los donantes dicen: para qué voy a estar ayudando si esto se va para el carajo. Es tirar dinero por la borda”²⁴⁸ Rodolfo Sandino Argüello, magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

En el marco de las estrategias de fortalecimiento del Estado de Derecho, desde mediados de los años 90 las distintas organizaciones de cooperación internacional presentes en Nicaragua han promovido diversas iniciativas de reforma y modernización de la administración de justicia. Los principales esfuerzos han estado centrados en la seguridad jurídica, la eficiencia de la justicia, el acceso a los tribunales y la promoción de la imparcialidad del Poder Judicial (ver gráfico 20²⁴⁹).

Dentro de los organismos multilaterales, el apoyo del BID ha estado fundamentalmente centrado en la gestión de despachos judiciales, el fomento de los métodos alternativos de resolución de conflictos relativos a la propiedad y el apoyo a la creación de una oficina de recepción y distribución de causas en Managua. El BM enfatizó la reforma y modernización del Registro Mercantil y las acciones en preparación enfocadas al ordenamiento de la Propiedad y el fortalecimiento del Registro Público de la Propiedad Inmueble.

La OEA ha colaborado en el reforzamiento del Estado en zonas post-conflicto bélico, a través de un programa de capacitación, equipamiento y Facilitadores Judiciales Voluntarios.

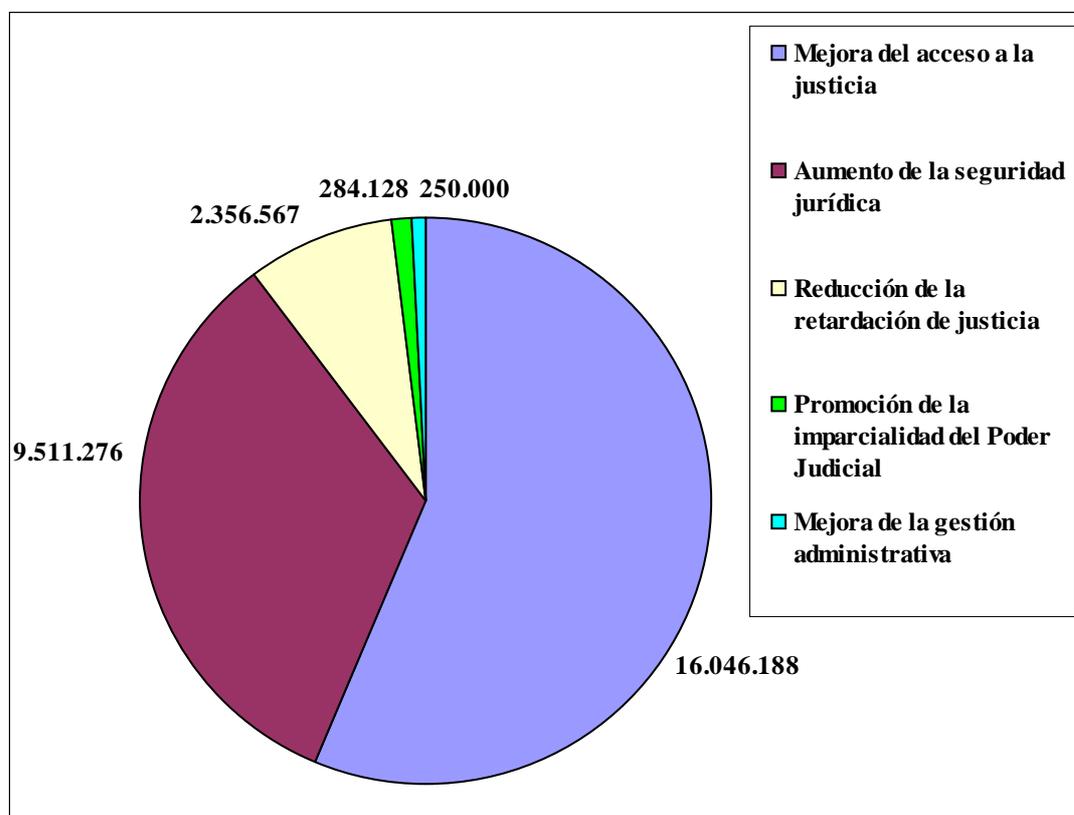
²⁴⁷ “OEA y EU satisfechos con Ley Marco”, *El Nuevo Diario*, 20 de octubre de 2005.

²⁴⁸ Oliver Bodán, “Temor por retroceso en CSJ”, *El Confidencial*, No. 151, del 18 al 24 de julio de 1999.

²⁴⁹ El gráfico incluye también aquellos proyectos que estaban en ejecución en junio de 2003.

UNICEF (*the United Nations Children's Fund*) ha trabajado en acciones de capacitación de jueces para la implementación del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia. La UE dedicó sus esfuerzos a la construcción de la infraestructura de la CSJ, la capacitación judicial y el fortalecimiento institucional en materia registral. La UE, a través del “Proyecto Fortalecimiento de la Administración de Justicia en Nicaragua”, también apoyó la capacidad profesional de los jueces y magistrados. Asimismo, colaboró en la construcción de diferentes complejos judiciales.

Gráfico 20: Contribución de la comunidad donante a proyectos de cooperación judicial ejecutados entre 1997 y 2003 (en millones de dólares).



Fuente: elaboración propia sobre la base del Plan Operativo Global de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua 2003 - 2007

El apoyo del PNUD a la modernización del sistema judicial se centró, durante 1998 – 2001, en las infraestructuras, en colaboración con ASDI. En el ámbito del fortalecimiento

institucional, el PNUD apoyó también en la creación de la Procuraduría de Justicia, el Ministerio Público y la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos.

Dentro del denominado Fondo Fiduciario España – PNUD se trabajó en importantes elementos para el fortalecimiento del Poder Judicial, que incluyeron la modernización del sistema jurídico-institucional y la formación de operadores de justicia. Los principales elementos de este fondo fiduciario fueron la reglamentación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, acciones de capacitación en la Escuela Judicial, la creación de un centro de documentación judicial, la construcción y equipamiento del Instituto de Medicina Legal de Managua y el apoyo para la elaboración del anteproyecto de ley de la carrera judicial.

El apoyo de la AECID, además de las ayudas canalizadas a través del Fondo Fiduciario España – PNUD, incluyó iniciativas en muy diversos campos: apoyo a la modernización de la Medicina Forense, capacitación judicial continuada, creación y fortalecimiento de la Oficina de Notificaciones y Distribución de Causas en León, fortalecimiento del Sistema de Información Jurídica, mejora y simplificación del procedimiento probatorio en los delitos de violencia intrafamiliar y sexual contra las mujeres.

Por su parte, USAID respaldó la reforma y modernización normativa, concretada en la elaboración del plan quinquenal de la Escuela Judicial, la capacitación de operadores judiciales sobre la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, y las leyes de Regulación de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, del Código Procesal Penal y del Código Penal.

Cabe recordar que el Código Procesal Penal era una de las normas estipuladas para alcanzar el punto de culminación de la Iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados, recibió un apoyo muy activo de USAID, por medio de la capacitación de jueces, fiscales, defensores públicos y policía para su implementación. Desde 1999 hasta enero de 2003,

USAID proporcionó 3 millones de dólares en asistencia técnica y capacitación de funcionarios judiciales²⁵⁰.

La coordinación entre los donantes involucrados en el sector justicia en una primera etapa dejó mucho que desear. Posteriormente, la situación mejoró gracias a la creación de un Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación, que tenía como objetivo desempeñar un papel central en la puesta en marcha del Plan Maestro. Dada la gran cantidad de proyectos de cooperación relacionados con la reforma judicial en Nicaragua, era muy importante que las agencias de cooperación tanto bilaterales como multilaterales fuesen capaces de coordinar sus esfuerzos centralizando las peticiones y decisiones y fomentando la colaboración entre la comunidad donante y el Poder Judicial de Nicaragua.

Aunque los magistrados de la CSJ son los que controlan en gran medida las relaciones con la comunidad donante, la situación actual contrasta con la de épocas anteriores en las que donantes y magistrados interactuaban de manera informal, en muchos casos discutiendo propuestas en áreas similares. Al menos, ahora se organizan comisiones mixtas de coordinación entre la Corte Suprema y los donantes e instituciones internacionales interesados en el sector justicia, y el Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Corte Suprema es susceptible de ser utilizado como interlocutor.

Como se ha destacado, desde 1990, la cooperación internacional al desarrollo ha sido fundamental para el sostenimiento del país. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados, la ayuda no ha sido suficientemente efectiva por haber sido mayoritariamente ayuda “condicionada atada”. En 2004, el 80 por ciento de la ayuda oficial al desarrollo en Nicaragua seguía esta modalidad, y no sólo en relación a los procedimientos, sino que además, en muchos casos el financiamiento ha estado sujeto a la adquisición de bienes y servicios del país

²⁵⁰“Noticias del Programa”. *USAID Nicaragua*, enero 2003, volumen III, nº 1. Disponible a 20/02/2006 en: http://nicaragua.usaid.gov/pdf/stories/2003/enero1_03.pdf

o institución financiadora. Además, la ayuda había tenido un carácter atomizado con un gran número de proyectos y había respondido en gran medida a una filosofía y metodología de cooperación desde la oferta. En este contexto, dada la situación de pobreza de Nicaragua, la fuerte dependencia de la ayuda oficial al desarrollo y la falta de condiciones que permitieran una mayor efectividad en la ayuda, la comunidad internacional y el Gobierno de Enrique Bolaños tomaron medidas para aunar esfuerzos y buscar una armonización de la cooperación internacional (Jané *et al.* 2004).

Es por ello, que en octubre de 2003, tras la reunión en Managua del Grupo Consultivo, se elaboró la denominada Declaración de Managua por la que Gobierno y miembros de la comunidad cooperante reconocían a las mesas sectoriales como el instrumento permanente de coordinación. Según los expertos, la mayoría de estas mesas han tenido avances importantes en su organización y funcionamiento, así como en la definición de políticas y planes para cada sector.

De forma específica, el Poder Judicial participa en las mesas y submesas de gobernabilidad (Fiscalía General, Procuraduría General, Corte Suprema de Justicia) y la Corte Suprema de Justicia ha liderado la elaboración del Plan Global de Justicia 2003 - 2007. Se considera un éxito haber podido reunir a estos poderes del Estado, independientes del gobierno, en una misma mesa de coordinación.

La postura de las agencias involucradas en el sector justicia ante los escándalos de corrupción ha sido diversa. Mientras que la AECID, pese a los reveses judiciales que se produjeron durante el Gobierno de Bolaños, prefirió seguir apoyando a la CSJ e intentar la aprobación de la Ley de la Carrera Judicial, además de trabajar en elementos relacionados con el acceso a la justicia; la cooperación estadounidense adoptó una postura acorde con la política exterior marcada desde Washington en función de los acontecimientos del país.

Así, en 2003, poco después de que la juez Juana Méndez concediera a Alemán el régimen de arresto domiciliario, USAID suspendió ayudas a la Corte Suprema por valor de 48 millones de dólares (hasta 2008), destinadas a la implementación del Nuevo Código Procesal Penal. Por su parte, el BID anunció la cancelación de la asistencia técnica al Ministerio Público en materia de capacitación de fiscales (CENIDH, 2004).

La cooperación estadounidense condicionó el retorno de la ayuda a la CSJ suspendida en noviembre de 2003, por los continuos virajes en el caso Alemán, a la aprobación de una Ley de la Carrera Judicial. No obstante, USAID pronto reestableció la asistencia a la Procuraduría General de la República y la Defensoría Pública, argumentando que en ambas instituciones el personal había sido seleccionado en base a su calificación y mérito.

En todos estos campos descritos, en mayor o menor medida, se han logrado avances de relevancia, especialmente, si tenemos en cuenta el débil punto de partida del país centroamericano. Sin embargo, si hacemos balance de los resultados del Plan Maestro de Modernización de la Corte Suprema de Justicia para el periodo 1997- 2001 y del fracaso en la elaboración y aplicación de la Ley de Carrera Judicial, cabría cuestionar la estrategia de la cooperación internacional y de la propia CSJ. No cabe duda de que la mayor eficacia, la notable modernización de los códigos o el mejor acceso a la justicia han quedado fuertemente erosionados ante la persistencia de altos niveles de corrupción y politización en los juzgados y por la inestabilidad en el cargo de jueces y magistrados.

En este sentido, hubiera sido deseable una acción más coordinada de las agencias de cooperación para promover una ley de la carrera judicial y crear mecanismos adecuados de selección, nombramiento, promoción y evaluación del personal como pasos previos a los esfuerzos de modernización de recursos humanos y materiales.

En ausencia de una Ley de la Carrera Judicial, los fondos destinados al fortalecimiento de la independencia judicial entre 1997 y 2003 fueron muy escasos. Junto a los cambios estructurales contemplados en la LOPJ, el único esfuerzo internacional encaminado a fortalecer la independencia judicial estuvo enmarcado dentro del denominado Fondo Fiduciario España-PNUD (1995-2003). Este intento, englobado en un proyecto más amplio de apoyo a la modernización de la CSJ, se inició en 1999.

Cabe también mencionar la existencia de un proyecto frustrado del BID de 2000, que ni siquiera se puso en marcha, y que contemplaba entre los componentes de un préstamo por 24 millones de dólares, bajo el nombre de “Programa de Independencia y Transparencia Judicial” (NI-0081), la institucionalización de la carrera judicial y la mejora de la calidad y credibilidad de los magistrados (perfil de jueces, código de ética, definición de estándares profesionales); avances en la eficiencia y el acceso a la justicia (centros de atención ciudadana, programa de atención a las víctimas, despachos judiciales, tecnologías de información), y el fortalecimiento de la gestión administrativa²⁵¹. La partida vinculada a la promoción de la independencia judicial, que ascendía a 2 millones de dólares, no fue ejecutada²⁵².

Como se ha destacado en el capítulo 4, la promoción de la Ley de la Carrera Judicial estuvo inicialmente paralizada por obstáculos internos dentro de la propia CSJ, pero hasta 1999 no constituyó formalmente ninguna comisión para elaborar el proyecto legal. En el año 2002, la presión de los donantes internacionales propició que se reabriera el proceso y que se iniciara un debate nacional al respecto. En este sentido, un consultor nicaragüense y otro de

²⁵¹ “Complejo reacomodo interno en la Corte Suprema de Justicia”, *El Confidencial*, edición No. 185, del 26 de marzo al 1 de Abril de 2000.

²⁵² Según el Plan Operativo Global de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua 2003 – 2007 en junio de 2003 se encontraba en negociación o pendiente de ejecución.

Costa Rica elaboraron un borrador de anteproyecto al que los jueces del país añadieron comentarios. Es en este contexto cuando se inician los primeros esfuerzos de peso dentro del marco del proyecto del Fondo Fiduciario España – PNUD, con el apoyo técnico d del Consejo General del Poder Judicial de España y con la celebración de un seminario sobre el tema en la localidad nicaragüense de Montelimar en 2002, donde se procedió a la discusión del articulado del anteproyecto con la participación de una muestra representativa de jueces de todo el país.

El texto fue presentado en la Asamblea Nacional el 4 de febrero de 2003, iniciándose su dictamen el 9 de mayo de 2003. En mayo de 2003, la cooperación española organizó otro seminario en Montelimar para su discusión. En la reunión se contó con la asistencia técnica de un experto español que previamente había elaborado un dictamen técnico del borrador.

Sin embargo, la coyuntura política sufrió un cambio sustancial y la liberación del ex presidente Arnoldo Alemán fue puesta sobre la mesa de negociación por el Partido Liberal como condición para apoyar la ley de carrera judicial, por lo que el consenso se rompió y todas las fuerzas políticas buscaron instrumentalizar la norma en su propio beneficio.

En definitiva, pese a que la Ley de la Carrera Judicial era considerada una prioridad para la cooperación internacional, tanto en los diagnósticos como en las diferentes reuniones de las mesas globales y sectoriales de donantes, no fue hasta octubre de 2004, y con la aparente mediación de la cooperación estadounidense²⁵³, cuando se logró aprobar la versión final de la norma. Sin embargo, como se ha destacado, la versión final, aunque mejora la situación existente, deja todavía un fuerte margen de control a la CSJ, y por consiguiente a los partidos políticos.

²⁵³ “Percepción CSJ: hay que pagar para ganar fallos”, *El Confidencial*, año 9, Edición no. 404, del 05 al 11 de septiembre 2004.

Además, tuvieron que pasar más de tres años desde su aprobación para que la nueva normativa entrara en vigor, lo que demuestra el amplio poder ejercido por el Poder Judicial nicaragüense pese a la presión de los donantes. No fue hasta junio de 2008, cuando los magistrados de la Corte Suprema aprobaron el reglamento de la ley, lo cual había sido considerado como condición por los países cooperantes para desembolsar nuevos fondos destinados a modernizar el sistema judicial nicaragüense²⁵⁴.

²⁵⁴ “Corte aprueba normativa”, *La Prensa* de Nicaragua día 12 de junio de 2008.

Capítulo 7. Conclusiones

El caso de Nicaragua aporta importantes lecciones sobre las dificultades que conlleva el fortalecimiento del Poder Judicial en las democracias jóvenes de América Latina con un alto grado de polarización e inestabilidad política. El estudio muestra que, cuando no existen unas condiciones adecuadas para garantizar un mínimo respeto por la imparcialidad judicial, el mayor activismo judicial puede llegar a ser un reflejo de un incremento en la politización de los tribunales de justicia en lugar de un verdadero compromiso con la gobernabilidad democrática.

A pesar del protagonismo sin precedentes de la judicatura nicaragüense a la hora de resolver disputas entre los diferentes poderes del Estado y entre el Estado y la sociedad, la falta de imparcialidad en las decisiones judiciales es, sin duda, uno de los problemas centrales para explicar la debilidad del Estado de Derecho en el país centroamericano.

Esta situación se ha producido precisamente cuando mayores eran los esfuerzos de modernización del Poder Judicial. Como se ha destacado, la reforma constitucional de 1995, la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de 1998, el Plan de Modernización de la CSJ (1997 - 2001) y las actuaciones de la Contraloría durante el Gobierno de Alemán abrieron escenarios muy propicios para una mayor imparcialidad judicial.

Fue precisamente la incertidumbre generada por la presencia de instituciones de *accountability* horizontal fortalecidas e integradas por personas ajenas a sus intereses y heredadas anterior Gobierno lo que motivó que los líderes de los principales partidos de Nicaragua, Arnoldo Alemán (PLC) y Daniel Ortega (FSLN), acordaran vulnerar conjuntamente, y de forma contundente, el Estado de Derecho para aumentar así sus cuotas de poder y limitar el pluralismo en la arena política y en las instituciones del Estado, en especial dentro del Poder Judicial.

Los procesos judiciales emprendidos por el Contralor Agustín Jarquín contra el Gobierno de Alemán, la denuncia contra Ortega por la presunta violación de su hijastra, y la irrupción de nuevos contrincantes políticos, llevaron al PLC y al FSLN a realizar una reforma constitucional en 2000 con consecuencias muy negativas para Nicaragua. Dado su control en la Asamblea Nacional, la reforma les permitió el reparto de cuotas de poder en las diferentes instituciones del Estado, de entre ellas el Poder Judicial, y promover un cambio en la normativa electoral para dificultar la irrupción de otras formaciones o adversarios políticos. De esta forma, ambos líderes consolidaron su posición de principales caudillos del país, limitaron el pluralismo político, utilizaron la justicia como arma política contra sus adversarios y lograron permanecer impunes a la acción de los tribunales.

“La cruzada contra la corrupción” del Presidente Enrique Bolaños representó un enorme desafío al legado del Pacto Político de 2000 y a las relaciones de poder en Nicaragua. Gracias a la presión y respaldo internacional y al apoyo del FSLN en la Asamblea Nacional y en los juzgados de la rama penal, las actuaciones de Bolaños provocaron resultados extraordinarios e impensables hasta entonces en Nicaragua. El procesamiento y encarcelamiento de Alemán y varios de sus allegados, y la posibilidad de instaurar, por fin, un sistema de acceso meritocrático en la judicatura a través de una Ley de la Carrera Judicial, abrieron un escenario muy prometedor.

Sin embargo, la debilidad de los apoyos de Bolaños en la judicatura y dentro de su propio partido en la Asamblea y el final del respaldo del FSLN, unidos a los propios errores del gobernante, llevaron “la nueva era” al fracaso y a que el mandatario nicaragüense acabara siendo el “rehén” de ambos caudillos. En la recta final de su mandato, Alemán era absuelto en la mayoría de las causas, al igual que el que fuera tesorero del PLC, Byron Jerez. En 2005 el PLC y el FSLN acordaron una nueva reforma constitucional que recortaba los poderes del Ejecutivo.

Este desenlace muestra que el FSLN, en lugar de estar motivado por un verdadero compromiso con el Estado de Derecho, utilizó la lucha contra la corrupción de manera estratégica en su propio beneficio. Por un lado, apoyó a Bolaños en el procesamiento de Alemán porque le interesaba erosionar la credibilidad del PLC y estratégicamente mantener dividido al liberalismo de cara a las elecciones municipales de 2005 y las presidenciales de 2006. Además, el respaldo de los Estados Unidos a Bolaños representaba en sí mismo una amenaza para el FSLN ante la fuerte oposición de Washington a que el sandinismo pudiera retornar al poder. Para evitar que Bolaños y su nueva formación política salieran reforzados, el FSLN no permitió que aquél concluyera su labor con éxito, y el mandatario nicaragüense y sus allegados acabaron siendo el blanco de la justicia. En este contexto, Daniel Ortega vio en una nueva alianza con Alemán el último elemento necesario para volver a gobernar Nicaragua después de más de 15 años en la oposición.

Contexto político y ausencia de un pacto por la gobernabilidad democrática

Para entender este proceso, hay que tener en cuenta la naturaleza de la transición a la democracia de Nicaragua y cómo las elites no comprometidas con el Estado de Derecho han ido acumulando, de forma progresiva, cuotas de poder en todas las instituciones del Estado. En este proceso, los tribunales de justicia han desempeñado un papel central.

Como se ha visto, pese al final del conflicto armado y la consolidación de la paz, más allá de la institucionalización de la práctica electoral, en Nicaragua no ha existido un sólido pacto plasmado en un texto constitucional pluralista e inclusivo consensuado por las elites y que, posteriormente, haya sido interiorizado por la ciudadanía. Así, la Constitución de 1986 fue una Constitución sandinista que garantizaba un fuerte control del Ejecutivo sobre el Poder Judicial. La reforma de 1995, aunque muy positiva en sus planteamientos al fortalecer la separación de poderes y la capacidad de las agencias de *accountability* horizontal, fue promovida por pequeños partidos escindidos de los dos principales grupos de poder político

que conformaban por entonces la Asamblea, y contó inicialmente con la oposición del Ejecutivo de Chamorro y la de Daniel Ortega. El acuerdo final fue posible gracias a la presión internacional en el contexto de la condonación de la deuda externa de Nicaragua.

En el caso de las reformas constitucionales de 2000 y 2005, ambas fueron negociadas con intenciones contrarias a la gobernabilidad democrática, sin contar con el resto de fuerzas políticas y sin consultar a grupos de la sociedad civil.

Estos hechos reflejan la inconsistencia y la falta de visión de Estado de los grupos de poder del país y su deseo de adecuar en cada momento la nueva correlación de fuerzas a sus propios intereses. La tímida reacción de las elites dentro del PLC y del FSLN al Pacto Político de 2000 y la falta de unidad en la lucha contra la corrupción durante el mandato de Bolaños evidencian que la cultura política de las elites de Nicaragua está muy lejos de la que caracteriza a las democracias maduras.

La falta de consenso político estuvo inicialmente motivada por la persistencia del clivaje sandinismo - antisandinismo, que generó una fuerte inestabilidad durante el gobierno de Violeta Chamorro ante el intento del FSLN de mantener cuotas de poder y algunos de los efectos de la Revolución, y los intentos del ala dura de UNO de eliminar el legado sandinista. Con el tiempo, la polarización y las luchas ideológicas se han ido transformando en luchas de poder entre los dos principales caudillos del país y luchas internas con el surgimiento de nuevos actores en las filas sandinistas y liberales contrarios Ortega y Alemán.

En un contexto en el que ha predominado una fuerte polarización y un alto grado de corrupción pública, la presencia de jueces imparciales o fuera del control de los diferentes grupos de poder hubiera supuesto enormes costes a corto plazo para las elites no comprometidas con los principios del Estado de Derecho. Ante la falta de unos límites básicos de convivencia política, no es de extrañar que no haya existido consenso en el papel que debería jugar el Poder Judicial en la sociedad y que los cambios en la coyuntura política

hayan incrementado los deseos de manipular las decisiones judiciales e incluso debilitar las garantías constitucionales. Como ponen de manifiesto las encuestas realizadas a diputados nicaragüenses, la desconfianza de los miembros del legislativo en el funcionamiento del Poder Judicial es ciertamente alarmante.

De este modo, la reforma judicial nunca ha sido vista como una política de Estado por parte de las elites de Nicaragua. Aunque la llegada del sandinismo al poder, en 1979, supuso una renovación de la judicatura y un ambiente de mayor libertad para el ejercicio de la labor judicial frente al periodo autoritario somocista, la naturaleza de la Revolución y el conflicto armado pronto chocaron de forma frontal con los principios de imparcialidad judicial.

Los cambios institucionales en el Poder Judicial acontecidos entre 1995 y 2001 no fueron acuerdos consensuados por todos los sectores de la sociedad y fueron percibidos tanto por el PLC como por el FSLN como una amenaza para sus intereses. La alteración en el número de magistrados de la CSJ sin ningún motivo organizativo, la reducción de su mandato y el de los magistrados de apelaciones de cinco a seis años y el caso del tortuoso proceso de aprobación de Ley de Carrera Judicial, todavía inaplicada, son claros ejemplos.

En este contexto, la judicatura nicaragüense se ha convertido de manera abierta y extrema en una arena más de confrontación política y en un elemento central en las luchas por el poder. Pese a los esfuerzos de reforma y el contexto democrático en el que los jueces ejercen su labor, los efectos de la manipulación política de las decisiones judiciales en la gobernabilidad democrática han sido demoledores. Los grupos reformistas han acabado siendo marginados o han tenido muy poco peso y la figura de los “jueces disidentes”, que se ha manifestado en otros países de la región, no se ha dado en Nicaragua. El país centroamericano anda muy lejos de contar con una judicatura que pueda operar al margen de la clase política en casos relevantes para sus intereses.

Más allá de la búsqueda del consenso político y de la cultura política de los principales grupos de poder, el estudio pone de manifiesto que es imprescindible la existencia de mecanismos institucionales y no institucionales que impongan límites a las actuaciones contrarias a los principios del Estado de Derecho, y que estos mecanismos deben ser lo suficientemente creíbles para que los actores no comprometidos con la gobernabilidad democrática consideren demasiado costoso e ineficaz vulnerar el Estado de Derecho, aunque pueda otorgarles beneficios a corto plazo.

Como se ha visto, los cambios institucionales han tenido importantes consecuencias en el comportamiento y estrategias de los principales actores políticos de Nicaragua y han condicionado, en gran medida, su relación con la judicatura. Además, no es posible entender los procesos judiciales objeto de estudio sin tener en cuenta el papel de los actores internacionales y de la ciudadanía y los grupos organizados de la sociedad civil.

Factores institucionales

Los cambios institucionales del período 1995-1998 supusieron un fuerte desafío para los sectores del PLC y del FSLN no comprometidos con los principios del Estado Democrático de Derecho. Aspectos como el cambio en el sistema de selección de los magistrados de la CSJ, la mayor capacidad del Poder Judicial para ejercer el control de constitucionalidad y resolver disputas entre los diferentes poderes del Estado, los cambios organizativos, la mayor autonomía económica tanto individual como colectiva, la modernización de los códigos, el fortalecimiento en los recursos humanos y materiales, la duración indefinida del mandato para los tribunales de primera y segunda instancia, deberían haber dado lugar a una mayor imparcialidad judicial.

Sin embargo, como se pone de manifiesto en el análisis efectuado en el capítulo 4, en algunos casos las reformas fueron revertidas, erosionadas, funcionaron de forma diferente a la que hubiera cabido esperar o su naturaleza no fue la adecuada.

Así, el cambio en la naturaleza del sistema de selección de los magistrados de la CSJ con el aumento de las potestades del legislativo en el proceso, en detrimento del Ejecutivo, introducido con la reforma constitucional de 1995, no ha tenido los efectos esperados hasta la fecha. Por un lado, la mayor pluralidad en la CSJ heredada del gobierno anterior fue alterada con la reforma constitucional de 2000. Gracias al incremento en el número de magistrados de 12 a 16 y la reducción de su mandato de 6 a 5 años, Ortega y Alemán pudieron aumentar sus cuotas de poder en la judicatura, dando además salida a diferentes procesos judiciales que incluyeron dudosos procesos de privatización y casos de presunta corrupción pública. Para la resolución de dichos procesos judiciales fueron fundamentales los votos de los nuevos magistrados nombrados con el pacto.

La naturaleza del sistema de selección acabó siendo el principal “talón de Aquiles” del Ejecutivo de Bolaños. El escaso apoyo en la Asamblea Legislativa dentro de las filas de su propio partido privó de capacidad a Bolaños para tener algún peso en las negociaciones de nuevos nombramientos, lo que hizo que el Ejecutivo careciera de magistrados favorables a su causa en el más alto tribunal.

De esta forma, los procesos de selección de los magistrados estuvieron en manos de Ortega y Alemán gracias a su control de los grupos parlamentarios del PLC y el FSLN. Pese a la mayor dispersión del poder durante el mandato de Bolaños, fruto de la escisión del PLC, la ausencia de control del Ejecutivo sobre la Asamblea y sobre su propio partido unido a la naturaleza del sistema de selección propició que el mandatario nicaragüense apenas tuviera apoyos en la judicatura, más allá de los proporcionados por el FSLN. En efecto, aunque Bolaños fue el candidato a la presidencia, Alemán, como líder del PLC, mantuvo un fuerte

control de las listas electorales a la Asamblea Legislativa. Así, el caso analizado muestra que la dispersión de poder en la Asamblea y en el partido del Ejecutivo (Chávez, 2004) no conlleva necesariamente una mayor respeto por la imparcialidad judicial.

Cabe destacar también que en Nicaragua son las cúpulas de los partidos políticos, más que el Ejecutivo, destacado comúnmente en los estudios sobre imparcialidad judicial en América Latina, o el Legislativo, señalado como un elemento que puede condicionar la estrategia en las decisiones de los magistrados, los actores que más capacidad de injerencia han tenido en las decisiones judiciales. Además, aunque el Presidente de la CSJ dejó de ser nombrado por el Presidente del Ejecutivo, tras el Pacto Político los partidos pasaron a controlar el sistema de selección interno de la Corte, algo que en años anteriores se había hecho por consenso dentro del propio tribunal.

Otra medida inicialmente positiva fue el incrementar el porcentaje de votos en la Asamblea necesarios para la selección de los magistrados de la CSJ. Sin embargo, tampoco ha tenido el efecto esperado porque los principales partidos han negociado las candidaturas, e incluso en un caso, al no ser posible alcanzar el consenso en los plazos previstos, se produjo un estancamiento de ocho meses del proceso de selección, lo que dejó a la CSJ con tan solo 11 integrantes en lugar de 16.

Resulta sorprendente cómo, tras 15 años en la oposición, el FSLN logró mantener altas cuotas de poder en los tribunales de justicia, especialmente en la rama penal, e incluso llegó a tener, al final del mandato de Bolaños, ocho magistrados afines en la CSJ. Como se ha visto, este hecho se explica por la herencia del Gobierno de Chamorro de unos tribunales de justicia integrados por simpatizantes sandinistas. Aunque esta situación cambió en parte durante los gobiernos de Chamorro y Alemán, en especial en la rama civil y en la CSJ, la ausencia de una Ley de Carrera Judicial y la reforma constitucional de 2000 permitieron a Daniel Ortega mantener y situar a personas proclives a sus intereses en el más alto tribunal. Dado que

ningún partido ha contado con suficientes votos en la Asamblea como para llevar a cabo la selección de magistrados de forma unilateral, la corta duración del mandato permitió al FSLN negociar con el PLC las nuevas candidaturas.

En el caso de Alemán, pese a no estar en el Ejecutivo, gracias al pacto de 2000 y a las lealtades políticas y personales en la Asamblea logró resistir las acciones judiciales y mantener altas cuotas de poder en la CSJ y, por ende, en el resto de los tribunales.

Según los diferentes analistas, al final del mandato de Bolaños, la CSJ era controlada por Alemán y Ortega, con un 50 por ciento de simpatizantes cada uno. Además, el perfil profesional de los magistrados que ocuparon la CSJ en el periodo 2000 - 2006 muestra cómo la Asamblea Legislativa nicaragüense, más que la experiencia en la judicatura, se ha convertido en la antesala para ser elegido magistrado. La falta de pluralidad en las candidaturas a la CSJ tiene también que ver con el hecho de que el papel de la sociedad civil en los procesos de selección, tal como viene contemplado en la reforma constitucional de 1995, ha sido irrelevante hasta la fecha debido a que las consultas no son vinculantes y no está adecuadamente establecido.

Junto a las distorsiones introducidas con el pacto de 2000 y la naturaleza del sistema de selección de los magistrados, la falta de una Ley de Carrera Judicial hasta finales de 2005 (todavía sin implementar) ha tenido efectos devastadores en el funcionamiento del Poder Judicial de Nicaragua. En ausencia de un sistema de acceso y promoción debidamente normado, transparente y meritocrático, éste ha sido controlado de manera arbitraria por la CSJ y, por consiguiente, ha estado sujeto a negociaciones internas, en ocasiones dilatadas durante meses por falta de acuerdo y, desde el Pacto Político de 2000, mediadas de forma directa por los partidos. La fuerte percepción de los propios jueces de la debilidad de los criterios meritocráticos y de una fuerte inestabilidad en el cargo, la percepción de la ciudadanía y de diferentes diagnósticos de la existencia de una fuerte corrupción en los juzgados, sumados al

estudio de diferentes casos paradigmáticos, muestran como el clientelismo ha permeado de forma extrema en los tribunales de justicia de Nicaragua con efectos muy negativos en la imparcialidad judicial.

En este contexto, el estudio también muestra que, aunque es fundamental que el mandato de los integrantes de los tribunales de primera y segunda instancia sea indefinido, cuando el sistema de selección es inadecuado, no existe un compromiso institucional de lucha contra la corrupción judicial y los mecanismos disciplinarios no funcionan de forma correcta, este elemento puede ser incluso contraproducente.

Junto a los problemas en la selección de candidatos, que ha sido el principal vehículo de injerencia indirecta, en los casos analizados se observan algunos indicios de injerencias directas, aunque dada la permeabilidad del clientelismo, parece que las lealtades partidistas han estado por encima de la necesidad de amenazar o sobornar a los jueces.

En relación a los mecanismos encaminados a lograr una mayor autonomía financiera individual, el caso de Nicaragua ofrece interesantes lecciones. La escasez de recursos económicos ya no es uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el Poder Judicial en comparación con otras instituciones del Estado. Sin embargo, pese a que el incremento salarial y presupuestario en los últimos años ha sido notable, no parece haberse traducido en una mayor autonomía individual y colectiva, y no ha conllevado una reducción de la percepción de los niveles de corrupción en la judicatura. Aunque unos salarios elevados hacen en teoría más atractiva la captación de mejores profesionales y reducen la lógica de que la precariedad justifica sobresueldos ilegales, no existen indicios que estos beneficios se hayan producido en Nicaragua.

Los elevados salarios de magistrados de la CSJ, bastante por encima de muchos países de América Latina y Europa, han sido inefectivos al no ir acompañados de una mayor estabilidad en el cargo y al ser la naturaleza de los nombramientos estrictamente política.

Desde que se contemplara un presupuesto mínimo por ley que debe ser asignado al Poder Judicial, se ha producido un importante incremento de esta partida, registrándose valores por encima de la mayoría de países de América Latina, tanto en términos del porcentaje del Presupuesto General de la República como del porcentaje del PIB. Sin embargo, pese a que ello ha permitido una mejora importante de los recursos humanos y materiales del país, cuya situación en 1990 era sumamente precaria, en el contexto descrito no ha tenido el efecto esperado.

El fortalecimiento de las potestades de la Contraloría con la reforma constitucional de 1995 fue determinante para que el Contralor Agustín Jarquín pudiera emprender actuaciones contra Alemán. Como se ha destacado, este hecho conllevó una fuerte reacción del Gobierno en contra de dicho ente y contra su titular. La colegiación de la Contraloría, que supuso la llegada de cuatro nuevos contralores, propuestos por el PLC y el FSLN, al tiempo que provocó la neutralización del Jarquín, que poco después abandonó el cargo, y la pasividad de este organismo en los años siguientes han sido un obstáculo para el correcto funcionamiento del sistema de justicia en su conjunto.

El estudio pone de manifiesto que no se puede analizar la imparcialidad judicial únicamente en términos de las relaciones entre los poderes del Estado, ni atender exclusivamente a las decisiones de la CSJ sin conocer el contexto político que las rodea. El impacto de las acciones del FSLN desde la oposición, y muy en especial de su líder Daniel Ortega, o de Arnoldo Alemán en las decisiones judiciales, pese a no estar en el Ejecutivo, hace necesario un enfoque más amplio. Sería difícil entender la gran capacidad de maniobra del FLSN en los procesos contra Alemán y sus allegados sin tener en cuenta las cuotas de

poder que el partido ha mantenido en los juzgados de la rama penal incluso tras haber perdido la Presidencia en 1990. De hecho, el propio Alemán, pese a no estar en el Ejecutivo y haber sido despojado de su escaño parlamentario, logró conservar durante el mandato de Bolaños el apoyo de gran parte de los magistrados de la Corte gracias a fuertes lealtades personales y partidistas.

El papel de la sociedad civil y la ciudadanía

Ante las sucesivas crisis institucionales y políticas vividas por Nicaragua en los dos periodos analizados, la ciudadanía y los grupos de la sociedad civil fueron puestos a prueba como elementos decisivos para poder frenar los contundentes ataques a los principios del Estado Democrático de Derecho e infundir castigos en la reputación y credibilidad de las elites.

El análisis realizado en el capítulo 5, muestra que el papel de la sociedad civil en Nicaragua como vehículo de participación ciudadana y como mecanismo para facilitar la rendición de cuentas de los gobernantes es todavía reducido, aunque en la recta final del mandato de Bolaños ha cobrado un mayor potencial que en los periodos precedentes.

Como se ha destacado, en los años noventa proliferaron las organizaciones civiles y, por primera vez, ni el Estado ni los partidos políticos fueron los resortes principales de su fundación o sus estrategias. En este contexto, su creciente autonomía e incidencia en los espacios de decisión política despertaron el recelo del Gobierno de Alemán y del propio FSLN cuando algunas de estas nuevas organizaciones comenzaron a criticar al partido de Daniel Ortega. Así, durante el mandato de Alemán se sucedieron los actos de intimidación y represión legal y auditorías fiscales del gobierno contra los medios de comunicación y activistas de la sociedad civil que estaban denunciando los escándalos de corrupción. Asimismo, el desastre humanitario provocado por el Huracán Mitch tuvo un impacto

relevante en la coordinación y reducción de la polarización de las organizaciones de la sociedad civil y en su relación con el Estado.

Sin embargo, al margen de estos avances, la pobre reacción civil al Pacto Político de 2000 puso de manifiesto la todavía limitada capacidad de coordinación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales ante lo que constituyó una contundente y abierta violación del Estado de Derecho y de los principios de pluralidad democrática. Pese a que los estudios de opinión muestran la existencia de un fuerte desacuerdo ciudadano con los contenidos de las reformas introducidas con el Pacto Político, se produjeron escasas y débiles manifestaciones en contra del acuerdo.

Las estrategias de control y solicitud de rendición de cuentas promovidas por ciudadanos, movimientos sociales y ONGs, durante el gobierno de Alemán tuvieron impacto en algunos de los casos más sensibles para la opinión pública y que fueron objeto de análisis en el capítulo 3. En el caso del encarcelamiento del Contralor Agustín Jarquín, diferentes organizaciones convocaron una importante marcha en apoyo al Contralor y en contra de la corrupción que congregó a más de 15.000 personas y, tras su encarcelamiento, diferentes entidades de la sociedad civil salieron en su defensa. Los diarios nicaragüenses consideraron que la liberación del Contralor se produjo para terminar con la presión de la opinión pública nacional e internacional.

El Centro Nicaragüense de Derechos Humanos desempeñó un papel relevante en defensa del Contralor y en el caso del presunto asesinato del campesino Pablo Leal a manos del hermano del jefe del ejército y en el caso de las presuntas agresiones sexuales y psicológicas de Daniel Ortega a su hijastra Zoilamérica. Aunque en ambos procesos fueron agotadas las diferentes instancias nacionales sin resultados favorables para los denunciantes, la organización nicaragüense contribuyó a potenciar la notoriedad de los dos asuntos en los medios de comunicación, entre la opinión pública internacional, y logró que estos dos últimos

casos fueran aceptados por entidades judiciales supranacionales, generando importantes costes en la reputación de los afectados, en especial en el caso de Daniel Ortega.

Sin embargo, estas acciones descentralizadas en el ámbito judicial no fueron lo suficientemente numerosas ni organizadas como para generar un mayor respeto por parte de las elites, sino que incrementaron sus incentivos para fortalecer su control de los tribunales de justicia y reducir así las posibilidades de ser el blanco de la justicia. Además, los casos de corrupción que afectaron al propio Alemán y al tesorero del PLC Byron Jerez no suscitaron durante el mandato de Alemán una reacción importante de la ciudadanía o la sociedad civil, más allá de las denuncias de los medios de comunicación.

Un hecho de fondo que ha condicionado la capacidad de reacción coordinada de la ciudadanía ha sido la falta de consenso entre las elites acerca de las reglas del juego democrático. Los principios constitucionales no han sido interiorizados hasta el punto de que los nicaragüenses, al margen sus lealtades partidistas y personales, pudieran reaccionar de forma coordinada ante la clara vulneración del espíritu democrático que representó el Pacto Político de 2000.

Asimismo, el hecho de que las negociaciones para la reforma constitucional de 2000 se llevaran a cabo en secreto, y que los dos principales partidos la respaldaran, pese a algunas voces disidentes, es también un elemento importante para explicar la falta de reacción de la ciudadanía. Ciertamente ninguno de los dos principales partidos del país esperaba una respuesta ciudadana de envergadura que les pudiera suponer costes en los comicios de 2001. En caso de que amplios sectores dentro de cada partido hubieran expresado públicamente su oposición a la reforma y hubieran hecho un llamamiento a la movilización popular, el resultado hubiera sido probablemente diferente. De hecho, pese a la caída de la popularidad de Alemán y Ortega, el cambio en ley electoral y las estrategias para eliminar a sus

potenciales adversarios políticos les permitieron amortiguar la falta de apoyo de gran parte de la población a la reforma constitucional y mantener el favor de sus potenciales votantes.

La cruzada anticorrupción de Bolaños contra Alemán y sus allegados contó inicialmente con un considerable apoyo de la ciudadanía, lo cual constituyó un notable impulso para el mandatario nicaragüense. Sin embargo, las acusaciones de corrupción contra Bolaños, las negociaciones secretas de éste con implicados en actos ilícitos, y el incumplimiento de promesas electorales en asuntos como el empleo o las necesidades básicas de la población acabaron desacreditando al gobernante e impidieron que la ciudadanía cerrase filas alrededor de su iniciativa. La pérdida de respaldo del FSLN a Bolaños también tuvo sin duda un impacto considerable, ya que puso de manifiesto la inexistencia de una fuerte alianza contra la corrupción al margen de intereses políticos.

De esta forma, la lucha contra la corrupción, en la que la judicatura era la pieza clave, acabó siendo un fiasco a los ojos de la opinión pública ante la ausencia de jueces al margen de las estrategias de Alemán y Ortega. Así, el entusiasmo inicial dio paso de forma progresiva a un fuerte desencanto popular como resultado de los continuos estancamientos en los procesos, las manipulaciones políticas de las decisiones judiciales, los sobreseimientos y los propios errores cometidos por Bolaños.

Además, gran parte del PLC se mantuvo leal a Alemán, y durante los meses en los que se produjeron su desafuero y encarcelamiento, se sucedieron las concentraciones de apoyo del líder del PLC. En el caso del FSLN, la cruzada de Bolaños fue vista más como una oportunidad para dividir al liberalismo que como un verdadero esfuerzo por fortalecer la justicia y el Estado de Derecho en Nicaragua. Así, la protesta más multitudinaria que tuvo lugar durante el proceso de desafuero de Alemán en agosto de 2002 no fue una marcha de apoyo al gobierno o contra la vulneración del Estado de Derecho por parte de todos los

partidos políticos, sino que fue promovida por el FSLN y en ella también se criticó al propio Bolaños por haber sido Vicepresidente con Alemán.

Nuevamente, el acuerdo para la reforma constitucional de 2005 entre Alemán y Ortega encaminado a aislar al Ejecutivo de Bolaños, restándole importantes competencias en detrimento de la Asamblea, privó a Nicaragua de un pacto nacional inclusivo y pluralista que asegurara la gobernabilidad democrática. Cabe destacar, no obstante, que en medio de una fuerte crisis institucional, en junio de 2005 sí se produjo un amplio movimiento contra el nuevo Pacto Político de Alemán y Ortega para reformar la Constitución, y para protestar por la falta de progreso para que los dos principales partidos del país lograsen un acuerdo nacional de gobernabilidad. Decenas de miles de personas participaron en una marcha bajo el lema "*Contra el pacto, la corrupción, por la democracia, por el fortalecimiento del Estado de Derecho*". La marcha fue considerada como la mayor movilización popular que se ha desarrollado en Nicaragua en los últimos 15 años.

Pese a estos esfuerzos, las protestas no sirvieron para evitar que la CSJ suavizara el arresto domiciliario y permitiera a Alemán moverse libremente por el Departamento de Managua. Tampoco impidieron que el más alto tribunal diera luz verde a la nueva reforma constitucional. No obstante, según los analistas, este mayor activismo y vigilancia de la ciudadanía, junto a la fuerte presión de la comunidad internacional, allanó el camino para el acuerdo de gobernabilidad alcanzado en octubre de 2005 entre Ortega y Bolaños, por el que la aplicación de las reformas constitucionales quedó al menos aplazada hasta 2007, cuando tomara posesión el nuevo gobierno emanado de las presidenciales de finales de 2006. Asimismo, al contrario que ocurriera en las anteriores elecciones generales, el FSLN y el PLC no utilizaron la justicia como arma política para librarse de sus adversarios.

En cuanto a los costes en la reputación del PLC y el FSLN en las elecciones, en el caso de las generales de 2006, no cabe duda de que las diferentes estrategias de movilización

impusieron costes en la reputación y credibilidad de Alemán y su partido; el grupo creado como resultado de la escisión del PLC, ALN, fue el segundo más votado por detrás del FSLN. Sin embargo, en el caso del FSLN, este hecho no parece que tuviera incidencia alguna, y el partido de Daniel Ortega mantuvo intacto el apoyo de su electorado, lo que le permitió vencer en la primera vuelta de las presidenciales. La muerte Herty Lewites, candidato del Movimiento de Renovación Sandinista contrario a Ortega, tuvo también incidencia, dado que contaba con un considerable apoyo popular y hubiera supuesto una seria amenaza para el triunfo del FSLN en la primera vuelta.

Junto a estos aspectos de carácter coyuntural que rodearon cada uno de los diferentes casos analizados, para entender el impacto de las políticas de *accountability* social en Nicaragua hay también que estudiar asuntos de fondo más relacionados con la capacidad estructural de la sociedad civil y la incidencia que ha tenido la misma en la relación entre política y justicia.

Como muestra el análisis realizado, en la última década se ha consolidado en Nicaragua un fuerte clientelismo alrededor de los dos grandes caudillos que han controlado el país. Los bajos niveles de capital social, la polarización política y la presencia de mandatarios con convicciones autoritarias, sumados a una tradición de pactos antidemocráticos, han contribuido de forma decisiva a este desenlace.

Teniendo en cuenta las constantes manipulaciones políticas de las decisiones judiciales, no es de extrañar que la CSJ tenga escasa legitimidad entre los nicaragüenses, siendo una de las más bajas de toda América Latina, según muestran los datos del Latinobarómetro. En este contexto, la ausencia de victorias legales y de jueces disidentes al margen de los partidos dominantes ha hecho que la justicia no sea vista como un espacio donde el Estado de Derecho pueda ser exigido, sino como una arena más de la lucha por el poder.

Aunque las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel importante en transmitir su preocupación a la ciudadanía sobre la ineficiencia del gobierno en algunos temas, los medios de comunicación han desempeñado la tarea más relevante a la hora de incorporar a la agenda aspectos relacionados con la democracia y la corrupción. La sociedad civil se ha involucrado en estos aspectos en gran medida siguiendo el liderazgo de los medios. Según los analistas, si consideramos la enorme preocupación de la ciudadanía por estos temas y su preponderancia en la opinión pública, la inquietud de la sociedad civil es todavía relativamente débil.

Los medios de comunicación son quienes más peso han tenido al denunciar los actos de corrupción pública e incluir en la agenda política el tema de la democracia y la lucha contra la corrupción. Además, como ha sido destacado, son la segunda institución del país más valorada por los ciudadanos. Los periódicos han mostrado los escándalos de corrupción, generando al menos una respuesta por parte de los órganos estatales relevantes. Sin embargo, los periodistas de Nicaragua se encuentran limitados por la polarización y fuerte politización de los medios para los que trabajan y el reparto de publicidad institucional es un gran obstáculo para su autonomía. El índice de alfabetización de Nicaragua, del 67 por ciento, también contribuye a que lo que se publica en los periódicos o está disponible en Internet se encuentre lejos del alcance de muchos ciudadanos, que sólo perciben lo que llega por la radio o la televisión. Además, los jueces manifiestan sentirse muy disconformes con el papel que desempeña la prensa en los procesos judiciales y los consideran como los actores con mayor capacidad de injerencia en sus actuaciones.

En lo que se refiere a los procesos de reforma judicial, los planes de modernización han estado altamente centralizados en la CSJ y la participación de la sociedad civil ha sido muy marginal. La mayoría de los proyectos, hasta fechas recientes, cuando se han realizado estrategias más participativas, han sido diseñados por expertos internacionales en visitas de

corta duración, fundamentalmente en consultas con integrantes de las agencias del país. Como se ha destacado, el papel de la sociedad civil en los procesos de selección de los magistrados de la Corte Suprema ha sido hasta la fecha marginal.

Por último, cabe destacar que aunque la Iglesia Católica, la institución con mayor respaldo entre la ciudadanía, ha desempeñado un papel de mediación en varias de las crisis políticas de Nicaragua, su postura ante los escándalos de corrupción de Alemán, pidiendo el perdón de los mismos o achacándolos al legado sandinista, sin duda no tuvo un impacto positivo en la gobernabilidad democrática del país.

Factores internacionales

Nicaragua ha demostrado ser un excelente caso para el análisis de la incidencia de la variable internacional en países pobres altamente dependientes de la ayuda económica externa y con serios problemas de gobernabilidad.

Los dos periodos objeto de análisis, el Gobierno de Alemán, caracterizado por una fuerte corrupción en la esfera pública, y el mandato de Bolaños, marcado por una decidida lucha contra la corrupción promovida por la comunidad internacional, ofrecen interesantes lecciones. Entre ambos periodos se produjo, además, un punto de inflexión en la vinculación de la gobernabilidad a las condicionalidades de la ayuda externa de las entidades financieras de crédito internacional.

El mandato de Alemán, considerado como uno de los más corruptos de toda América Latina, puso de manifiesto la debilidad de la comunidad internacional para generar un sistema de incentivos y represalias lo suficientemente creíble como para impedir que los principales grupos de poder no vulnerasen de manera sistemática el Estado de Derecho y de forma específica la imparcialidad judicial. Como se ha visto, el Ejecutivo de Alemán reaccionó ante la presión internacional, pero siempre, salvo en el caso del encarcelamiento del Contralor

Jarquín, de manera tímida y con un amplio margen de maniobra, consciente de que los donantes no reducirían de manera importante la ayuda a su país, el segundo más pobre de toda América Latina, pese a los serios problemas de gobernabilidad.

Así, bajo la presión internacional, al comienzo del mandato de Alemán, el Gobierno creó el denominado Comité Nacional de Integridad, pero a medida que la Contraloría fue destapando diferentes escándalos de corrupción, dicho comité probó ser meramente estético e inoperante.

La comunidad internacional reaccionó de manera contundente ante el encarcelamiento de Agustín Jarquín, en especial los países nórdicos europeos que habían destinado importantes esfuerzos al fortalecimiento de la Contraloría. El procesamiento de Jarquín se produjo en un momento en el que las instituciones financieras de crédito internacional comenzaban a vincular la ayuda al desarrollo al cumplimiento de parámetros de gobernabilidad y de transparencia a los que nunca antes se había referido de forma tan concreta. Ante el encarcelamiento de Jarquín, representantes del BID, el FMI y la UE alertaron de que el escenario creado hacía peligrar la cooperación internacional y el acceso de Nicaragua a la Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (PPME). Incluso varios donantes bilaterales interrumpieron o recortaron sus ayudas a Nicaragua como represalia. Finalmente, la presión internacional tuvo sus efectos y el Contralor General de la República fue liberado.

Sin embargo, los actores internacionales no pudieron evitar la colegiación de la Contraloría, contemplada en la reforma constitucional de 2000, ni el resto de contenidos del pacto político que tuvieron devastadoras consecuencias en la gobernabilidad democrática de Nicaragua. Pese a que manifestaron su desagrado con la naturaleza y contenidos de la reforma constitucional, no reaccionaron de manera colectiva a la aprobación de las nuevas reglas y se registraron esencialmente protestas individuales, que fueron rechazadas públicamente por

Alemán al considerar las acusaciones como una intromisión en los asuntos internos de Nicaragua. Más que intentar evitar las reformas, la comunidad internacional centró sus esfuerzos en mitigar sus efectos. Así, aunque presionaron a la nueva Contraloría que diera muestras de independencia y se pronunciara sobre los actos de presunta corrupción pública del Tesorero del PLC, no pudieron evitar que dicha institución no estableciera presunciones penales y civiles contra Jerez y el resto de personas implicadas en la trama, ni que la institución diera carpetazo a las acusaciones contra Alemán por presunto enriquecimiento ilícito. Aunque Jerez tuvo que dejar la tesorería del PLC, siguió manteniendo responsabilidades en el partido y en los negocios de Alemán.

Pese a todo, la corrupción, el Pacto Político y el encarcelamiento de Jarquín marcaron un punto de inflexión en la relación entre Nicaragua y la comunidad internacional. Así, el acceso del país a la Iniciativa PPME y la llegada de otras ayudas de la comunidad donante estuvieron más condicionados no sólo a cambios en la política económica, sino también a reformas relacionadas con la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción.

La llegada al poder Enrique Bolaños tuvo lugar en un momento decisivo para que Nicaragua lograra alcanzar el punto de culminación de la Iniciativa PPME. Dicha iniciativa estuvo muy ligada a la preparación y aplicación de una estrategia participativa y global contra la corrupción centrada en reducir sus causas y manifestaciones a través de las políticas y acciones preventivas, el desarrollo de las normas y el fortalecimiento institucional. En relación al Poder Judicial, se mencionaba la necesidad de aprobar leyes para reformar el proceso judicial, entre las que se incluía un nuevo código penal y una nueva norma sobre procedimientos penales, así como la aplicación de la recién aprobada Ley de lo Contencioso Administrativo. Desafortunadamente, la creación de un sistema de carrera judicial, sin duda el pilar más esencial para el fortalecimiento del Poder Judicial y para que el resto de normas aprobadas funcionara de manera efectiva, no fue incluida.

Además, el mandato de Bolaños coincidió con las negociaciones para la incorporación de Nicaragua al TLC y con la elegibilidad del país para la denominada Cuenta Reto del Milenio promovida por los Estados Unidos.

En este contexto, los avances contra la corrupción del Presidente del Ejecutivo y la aprobación de las leyes requeridas fueron muy bien recibidos por los Estados Unidos y las entidades financieras de crédito internacional. Así, en enero de 2004, Nicaragua había cumplido con los requisitos para alcanzar el punto de culminación del PPME y la comunidad internacional juzgó de forma muy positiva los esfuerzos del Gobierno. De esta forma, la presión y el respaldo internacional a Bolaños fueron claves para que se generaran incentivos y se produjera el encarcelamiento y procesamiento de Alemán y sus allegados, algo insólito en la historia de Nicaragua. Sin embargo, una vez garantizado el acceso de Nicaragua a la iniciativa PPME la cruzada contra la corrupción de Bolaños comenzó a evidenciar importantes reveses.

Pese al espectacular avance inicial, la comunidad internacional se vio muy pronto atrapada en los complejos entramados políticos de Nicaragua. Como se ha destacado, como resultado del pacto de 2000 y la existencia de fuertes lealtades personales, Alemán mantuvo una importante representación en las instituciones del Estado y en el PLC, elementos que hicieron fracasar la estrategia estadounidense de aislarle del resto de la familia liberal y unir a la derecha para evitar el triunfo del FSLN en las elecciones municipales y generales.

Así, una vez allanado el camino hacia el punto de culminación de la Iniciativa PPME, el FSLN y el PLC “arnoldista” comenzaron a negociar un nuevo pacto para reformar la constitución e incrementar de forma considerable los poderes del Legislativo en detrimento del Ejecutivo. Además, las actuaciones judiciales situaron al propio Bolaños en el punto de mira de la justicia, lo que llevó su cruzada al fracaso. El nuevo pacto político puso en jaque al gobierno y paralizó la gobernabilidad del país durante un año entero, siendo necesaria una

amplia presión y mediación internacional para poder mitigar las dos importantes crisis políticas que vivió Nicaragua en 2004 y 2005, en las que Alemán y Ortega intentaron procesar al propio Bolaños y reformar la Constitución para debilitar las potestades del Ejecutivo.

La negativa de los Estados Unidos a aceptar la continuidad de Alemán y sus allegados acusados de corrupción en la vida pública de Nicaragua y los continuos llamamientos a la unión del PLC para evitar el triunfo del FSLN en las elecciones de 2006 acabaron por generar un nuevo acercamiento entre Alemán y Ortega y provocaron el fin de la colaboración que hasta entonces el líder del FSLN había mantenido con Bolaños.

Ante la falta de apoyos internos en la Asamblea y en el Poder Judicial, Bolaños recurrió a la comunidad internacional, primero al SICA y luego a la OEA, que apoyaron de forma decidida al mandatario nicaragüense. Alemán y Ortega decidieron abandonar la estrategia de procesar a Bolaños y acordaron recortar los poderes del Ejecutivo mediante una nueva reforma constitucional. Según los analistas, dado el vacío legal en Nicaragua para procesar al Presidente del Ejecutivo, este cambio pudo estar motivado ante el temor a que la OEA invocara el artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana. Sin embargo, la presión internacional no pudo evitar que la reforma constitucional fuera aprobada en primera legislatura el 25 de noviembre de 2004. Ante esta situación, Bolaños recurrió a la Corte Centroamericana de Justicia.

Como se ha visto, en septiembre de 2005 la crisis alcanzó nuevos máximos cuando seis ministros y otros tres altos cargos del Ejecutivo resultaron despojados de su inmunidad parlamentaria por la mayoría liberal y sandinista en la Asamblea, abriéndose así la puerta para su procesamiento, y se iniciaron los trámites para hacer lo mismo con Bolaños. La fuerte presión internacional, el inminente comienzo de la campaña electoral en 2006, la ratificación del TLC y el primer desembolso de los fondos de la Cuenta Reto del Milenio fijaron un límite

en el calendario para la solución de la crisis y sirvieron para desbloquear la situación, y al menos lograr un acuerdo transitorio.

El estudio evidencia que, para que la comunidad internacional juegue un papel relevante en los procesos de construcción del Estado de Derecho en las democracias jóvenes polarizadas, como impulsora de reformas judiciales o en la lucha contra la corrupción, es necesario lograr alianzas amplias a favor del cambio y una estrategia de conjunto. La cruzada contra la corrupción logró avances sin precedentes en Nicaragua, pero ni la distribución de poder en las instituciones ni la existencia fuertes lealtades personales y partidistas alrededor de Alemán fueron adecuadamente calibradas, especialmente por los Estados Unidos.

La cruzada contra la corrupción fracasó porque sus principales motores fueron externos, con tan solo el apoyo de un sector minoritario escindido del PLC y el respaldo estratégico del FSLN según su conveniencia. No fue posible porque no fue creada una fuerte alianza política a favor del cambio que se enmarcase dentro de una estrategia global. El mecanismo de incentivos y represalias de la condicionalidad internacional funcionó hasta la aprobación del acceso de Nicaragua a la PPME. La celebración de los comicios municipales, presidenciales y a la Asamblea Legislativa produjo un viraje en las estrategias de las elites, provocó una fuerte crisis de gobernabilidad y selló el fracaso de la cruzada de Bolaños.

En relación al papel de la cooperación al desarrollo como promotora y supervisora de reformas relacionadas con el fortalecimiento del Poder Judicial, el estudio muestra elementos contradictorios. En primer lugar, si hacemos balance de los resultados del Plan Maestro de Modernización de la Corte Suprema de Justicia para el periodo 1997- 2001 y del fracaso en la elaboración y aplicación de la Ley de Carrera Judicial durante el mandato de Alemán, la coordinación entre los donantes involucrados en el sector justicia no fue del todo adecuada. Sin duda, las actuaciones para aumentar la eficacia en los tribunales de justicia o mejorar su acceso o la modernización de los códigos han quedado fuertemente erosionadas ante la

persistencia de altos niveles de corrupción y politización en los juzgados, así como por la inestabilidad en el cargo de jueces y magistrados. En este sentido, hubiera sido deseable una acción más coordinada de las agencias de cooperación para promover una ley de la carrera judicial. Pese al pacto de 2000, la ayuda al Poder Judicial prosiguió, y no se generaron suficientes incentivos para que la ley de carrera judicial fuera un elemento fundamental de la agenda de reformas o para que hubiera sido incluido como uno de los requisitos de la iniciativa de la iniciativa para los PPME.

Aunque la creación de un sistema de carrera judicial estaba en los planes de modernización del Poder Judicial desde principios de los años 90, había sido estipulada en la Constitución de 1995, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1998 y era uno de los grandes objetivos del “Plan Maestro de Fortalecimiento y Desarrollo Institucional del Poder Judicial de Nicaragua 1997-2001”, la aprobación de la norma no se logró hasta noviembre de 2004 y no se ha conseguido su implementación.

El papel de los Estados Unidos en la gobernabilidad de Nicaragua bien merece una reflexión aparte. Se trata sin duda del país que mayor influencia ha tenido en los asuntos internos de Nicaragua, generando en muchos casos un fuerte rechazo y desconfianza entre la población y entre parte de las elites del país, que con frecuencia han sido contraproducentes para la gobernabilidad. Aunque desde los años 90 se aprecia en toda Centroamérica una tendencia decreciente en la ayuda exterior que recibe, los Estados Unidos continúan siendo el principal socio comercial de Nicaragua y Washington sigue desempeñando un papel muy activo en la vida pública del país centroamericano.

Al margen de la participación de Washington en el conflicto armado con su apoyo a la Contra, y los obstáculos que puso al proceso de paz, desde 1990 la relación entre los Estados Unidos y Nicaragua ha estado condicionada por la reclamación de bienes embargados a ciudadanos estadounidenses durante el sandinismo, los procesos de liberalización económica,

los programas de ajuste estructural y la negativa de Washington a aceptar el retorno del FSLN al poder mientras no se produzca una renovación de su cúpula.

En efecto, pese al regreso de Nicaragua a la vía democrática y el final de la Guerra Fría, Washington ha seguido manteniendo un papel claramente partidista durante los diferentes comicios celebrados en el país. Además de mostrar abiertamente su animadversión por el FSLN, desde 2001 Washington ha manifestado una total oposición a que Arnoldo Alemán y sus allegados acusados de corrupción participen en la vida pública de Nicaragua, convirtiéndose además en el principal valedor de la cruzada contra la corrupción de Enrique Bolaños.

Pese a la situación de la gobernabilidad en Nicaragua, a mediados de julio de 2005, cuando el fracaso de Bolaños era evidente, el gobierno de los Estados Unidos le recompensó con la firma de un acuerdo por el que el país centroamericano, como reconocimiento a las buenas prácticas y al buen gobierno, podía acceder a los fondos de la Cuenta Desafío del Milenio y beneficiarse de 175 millones de dólares para realizar proyectos de desarrollo dirigidos a apoyar la reducción de la pobreza. Pese a la mala situación de la gobernabilidad, el hecho de que Nicaragua “compitiera” por el acceso a la ayuda con países con un pobre respeto por los derechos políticos y civiles, permitió al país centroamericano acceder a dichos fondos.

Si bien la estrategia de los Estados Unidos en su apoyo a Bolaños acabó enredada en las luchas de poder en Nicaragua y la cruzada del mandatario fue un fracaso, el papel de Washington en la salida de la crisis de gobernabilidad en 2005 fue muy importante, así como su intervención para que finalmente fuera aprobada la Ley de la Carrera Judicial, aunque en unas condiciones bastante favorables para el PLC y el FSLN.

Aunque resulta imposible medir con exactitud la imparcialidad de las decisiones judiciales, esta investigación muestra la relevancia de los estudios en profundidad del contexto político que rodea la acción de los tribunales, así como la importancia de establecer relaciones causales entre las estrategias de las elites y la legalidad de casos paradigmáticos para sus intereses.

La imparcialidad judicial es un fenómeno de auténtica “caja negra”. Descubrir los métodos de injerencia política en las decisiones judiciales representa un enorme desafío. Sin embargo, no podremos construir teorías si no los exploramos. Este estudio pretende haber contribuido a avanzar en esta dirección.

Bibliografía

- Agüero, Felipe y Jeffrey Stark (eds.). 1998. *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press.
- Álvarez, José E. 1991. "Promoting the 'Rule of Law in Latin America: Problems and Prospects". *The George Washington Journal of International Law and Economics*, 25, 2: 281-331.
- Araúz, Manuel y Moreno, María Asunción. 2002. *Imagen de la Justicia: Independencia y asociacionismo en el sector judicial nicaragüense*. Managua: Editorial Hispamer. Colección Textos Jurídicos.
- Baltodano, Andrés. 2004. "Unholy Alliance: Church and the State in Nicaragua (1996 – 2002)". En David Close y Kalowatie Deonandan (eds.), *Undoing Democracy. The Politics of Electoral Caudillism in Nicaragua*, 87 - 103. Lanham: Lexington Books.
- Barreto, Ximena. 2002. "Reformas al Sector Justicia: una valoración crítica". Comisión para la reforma y modernización del Estado (CERAP), Managua.
- Barreto, Ximena. 1996. "Plan Maestro de Fortalecimiento y Desarrollo Institucional 1997-2001". Corte Suprema de Justicia, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Barros, Robert. 2003. "Dictatorship and the Rule of Law: Rules and Military Power in Pinochet's Chile". En Jose Maria Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, 188 – 223. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bendaña, Alejandro. 1999. "Strange bedfellows: the Aleman-Ortega pact". *NACLA report on the Americas*, 33:20-22.
- Bendaña, Alejandro. 2004. "The rise and fall of the FSLN". *NACLA Report on the Americas*, 37: 21-42.
- Borchgrevink, Alex. 2006. "A study of civil Society in Nicaragua". Informe promovido por NORAD. NUPI Paper 699. Oslo: NUPI.
- Burton, Richard Gunther and John Higley. 1992. "Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes". En John Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, 1 – 37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carothers, Thomas. 1998. "The Rule of Law Revival". *Foreign Affairs* 77(2):95-106.
- Carothers, Thomas. 2003. "Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge". Carnegie Endowment Working Paper no.34, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, January.
- ABA. 1999. American Bar Association, *Judicial Independence: A Concept Paper*, Central European and Eurasian Law Initiative CEELI Concept Paper. Disponible en: www.abanet.org/ceeli/conceptpapers/JudicialIndepd/JudicialIndependence.html
- CENIDH. 2004. *Informe sobre Derechos Humanos en Nicaragua en 2003*. Managua: Centro Nicaragüense de Derechos Humanos.
- CENIDH. 1999. *Informe sobre Derechos Humanos en Nicaragua en 1999*. Managua: Centro Nicaragüense de Derechos Humanos.
- Close, David. 1999. *Nicaragua. The Chamorro Years*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Close, David y Deonandan, Kalowatie. 2004. *Undoing Democracy. The Politics of Electoral Caudillism in Nicaragua*. Lanham: Lexington Books.

Close, David. 2003. "Political Parties and Democracy in Nicaragua: Not Yet, Maybe Someday". Paper presentado en el European Consortium for Political Research. Edinburgh.

Chavez, Rebecca B. 2004. *The Rule of Law in Nascent Democracies: judicial politics in Argentina*. Stanford University Press: Stanford California.

Chavez, Rebecca B. 2001. "The Construction of the Rule of law in Nascent Democracies: Judicial Autonomy in Latin America". Tesis doctoral presentada en el Department of Political Science and the Committee on Graduate Studies de Stanford University.

CEJA. 2007. *Reporte de la justicia de las Américas (2006 – 2007)*. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/reportes/index.php?idioma=espanol>

Correa Sutil, Jorge 1999. "Judicial reforms in Latin America: good news for the underprivileged?" En Juan Méndez and Guillermo O'Donnell, (eds.), *The (Un) Rule of Law in Latin America*, 255 - 277. Notre Dame: Notre Dame University Press.

Comisión Europea. 2006a. "Informe Estratégico Nacional de Nicaragua 2002 - 2006". Disponible en http://ec.europa.eu/comm/external_relations/nicaragua/csp/02_06_es.pdf.

Comisión Europea. 2006b. "La Justicia en Nicaragua. Diagnóstico interinstitucional del sistema de justicia". Programa de Apoyo Institucional /PAI-NIC ALA/2003/5748. Disponible en: <http://www.csj.gob.ni/ppindex/diagnostico2.jpg>

Corte Suprema de Justicia. 2003. *Plan Operativo Global de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua 2003- 2007*. Managua, Nicaragua: la Corte Suprema.

Dahl, A. Robert. 1992. *La Democracia y sus Críticos*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S. A..

Dakolias, Maria. 1995. "A strategy for Judicial Reform: The experience in Latin America". *Virginia Journal of International Law*, vol. 36, No. 1: 167-232.

Dall'anese, Francisco. 2000. "Resumen sobre la Independencia judicial en Centroamérica". En Jueces para la Democracia, *Libro Blanco sobre la Independencia Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica*. Comisión Europea.

Deonandan, Kalowatie. 2004. "The Assault on Pluralism". En David Close y Kalowatie Deonandan (eds.), *Undoing Democracy. The Politics of Electoral Caudillism in Nicaragua*, 43 – 65. Lanham: Lexington Books.

De Secondat, Charles, Baron the Montesquieu. *The Spirit of Laws*. Kitchener, Ontario, Canada: Batoche Books, 2001.

Díaz Rivillas, Borja y Linares Lejárraga, Sebastián. 2005. "Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reformas". *América Latina Hoy*, abril, año/vol. 39: 47-96.

Larry Diamond. 2003. ¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores internacionales. *Revista Española de Ciencia Política* 9: 9-38.

DeShazo, Peter y Vargas, Juan Enrique. 2006. "Judicial Reform in Latin America, an Assessment. Policy". *Papers on the Americas*, Volume XVII, Study 2. CSIS, Washington.

- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry y Plattner, Marc (eds.). 2001. *The Global Divergence of Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Domingo, Pilar. 1999. "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America". En Larry Diamond y Andreas Schedler (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, 151-175. M. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Domingo, Pilar. 1994. "Rule of Law and Judicial Systems in the Context of Democratisation and Economic Liberalisation: A Framework for Comparison and Analysis in Latin America". Documentos de Trabajo, 25, CIDE-División de Estudios Políticos.
- Domingo, Pilar y Sieder, Rachel. 2001. *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Institute of Latin American Studies: University of London.
- Dye, David. 2000. *Retazos de democracia. La política nicaragüense diez años después de la derrota*. Cambridge, Massachusetts: Hemisphere Initiatives.
- Dye, David y Close, David. 2004. "Patrimonialism and Economic Policy in the Alemán Administration". En David Close y Kalowatie Deonandan (eds.), *Undoing Democracy. The Politics of Electoral Caudillism in Nicaragua*, 119 – 143. Lanham: Lexington Books.
- Dye, David. 2006. *Countries at the Crossroads 2006: A Survey of Democratic Governance. Country Report - Nicaragua*. Freedom House for Democracy. Informe disponible en: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?ccrcountry=136&ccrpage=31&edition=7&page=140>
- Escobar, Iván. 2002. *Inmunidad, Inviolabilidad, Destitución e Impunidad. Responsabilidad de los Altos Funcionarios y Parlamentarios*. Managua: Editorial Hispamer, Colección Textos Jurídicos.
- Epstein, Lee y Knight, Jack. 1998. *The Choices Justices Make*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Espinoza Róger y Habed Násere. 2000. *Apuntes sobre la historia del Poder Judicial de Nicaragua*. Managua: Editronic, S.A.
- Feld, L.P. y S. Voigt. 2003. "Economic Growth and Judicial Independence: Cross-Country Evidence using a new set of indicators". *European Journal of Political Economy* 19 (3): 497-527.
- Fiss, Owen. 1993. *The right degree en Transition to democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*. Boulder: Westview Press.
- García Montero, Mercedes. 2001. "La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico". *América Latina Hoy*, 28: 49-86.
- Gillman, Howard y Clayton, Cornell (eds.). 1999. *The supreme court in American politics: new institutionalist interpretations*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Golub, Stephen. 2003. "Beyond Rule of Law Orthodoxy. The Legal Empowerment Alternative". Rule of Law Series Working Papers No. 41, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.
- González, Secundino. 1991. "La transición a la democracia en Nicaragua". *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), número 74: 449 – 469.

Hammergren, Linn. 1998. "Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We Are and Why We Haven't Made More Progress". Disponible en: <http://darkwing.uoregon.edu/~caguirre/hammergrenpr.html>

Hamergren, Linn. 2001. Judicial Independence and Judicial Accountability: The Shifting Balance in Reform Goals. En *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*. Washington D.C.: USAID, Technical Publications Series.

Hamilton, Alexander; Madison, James; and Jay, John. *The Federalist*. Edited by Jacob E. Cooke. Middletown, Conn.: Wesleyan University Press, 1961.

Hans-Joachim Lauth. 2002. "Informal Institutions and Politics in the Developing World". Trabajo para ser presentado en WCFIA conference, abril, 5-6 de 2002.

Helmke, Gretchen. 2002. "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina Under Dictatorship and Democracy". *American Political Science Review* 96:291-303.

Higley, John, y Richard Gunther (eds.). 1992. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

Hoyt, Katherine. 2004. "Parties and Pacts in Contemporary Nicaragua". En David Close y Kalowatie Deonandan (eds.), *Undoing Democracy. The Politics of Electoral Caudillism in Nicaragua*, 17 - 43. Lanham: Lexington Books.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

IEN. 2000. Proyecto Trienal por el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en Nicaragua. Modulo de seguimiento: gobernabilidad y reformas institucionales, Instituto de Estudios Nicaragüenses.

Jané, Elisabet, Morales, Antonieta, De la Corte, Pilar y Martínez, Javier. 2004. Revisión de las experiencias de Armonización en Nicaragua. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo Revisión de las experiencias de armonización en Nicaragua, HLSP Consulting, disponible en: <http://www1.worldbank.org/harmonization/paris/LACWorshop/CASO-NICARAGUA-FINAL.pdf>

Kaufmann Daniel, Kraay, Aart, y Mastruzzi, Massimo. 2008. *Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007*; World Bank. Disponible a 12/05/2009 en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Kahn, Paul W. 1993. "Independence and Responsibility in the Judicial Role,". En Irwin P. Stotzky, (ed.), *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*, 79 – 81. Boulder, Colorado: Westview Press.

Karl, Terry. 1995. "The Hybrid Regimes of Central America," *Journal of Democracy* 6, no. 3: 72 – 83.

Kolker, David. 2004. "An Unjust Attack on Nicaraguan President Enrique Bolaños." Council on Hemispheric Affairs, Press Release. 18.

Larkins, Christopher M. 1996. "Judicial independence and democratization: a theoretical and conceptual analysis", *American Journal of Comparative Law* 44:605-626.

Latinobarómetro. 2005. "Informe Latinobarómetro 2005.1995 – 2005, diez años de opinión pública". Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

- Latinobarómetro. 2007. "Informe Latinobarómetro 2007". Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Linares, Sebastián. 2004. "La independencia judicial: conceptualización y medición". *Política y gobierno*, Vol. XI, núm. 1.
- Linz, Juan y Stepan, Alfred. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Magaloni, Beatriz. 2003. "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico". En Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, 266 - 307. Oxford: Oxford University Press.
- Martí, Salvador. 1997. "Nicaragua 1990-1996: ¿hacia qué tipo de democracia?" Universitat Autònoma de Barcelona. Working Paper n.131.
- Martí, Salvador. 1997. *La revolución enredada. Nicaragua, 1977-1996*. Madrid: los Libros de la Catarata.
- Martí, Salvador. 2004. "The external debt of Nicaragua and Aleman liberal Administration: images and realities". En David Close y Kalowatie Deonandan (eds.), *Undoing Democracy. The Politics of Electoral Caudillism in Nicaragua*, 143-165. Lanham: Lexington Books.
- McConnell, Shelley. 2007. "Can the Inter-American Democratic Charter Work? The 2005 Constitutional Crisis in Nicaragua". Trabajo preparado para su presentación en el 48 encuentro anual de la International Studies Association, Chicago, 28 de febrero de 2007. Disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p181183_index.html
- Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo, Sérgio, Paulo. 1999. *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Moreno, Luis. 2002. "Corruption and Democracy: The Peruvian Case of Montesinos". *Harvard Review of Latin America*, otoño.
- Moreno Catena, Víctor. 2008. "La necesidad de un nuevo modelo de instrucción". En José María Asencio y Olga Fuentes (Coordinadores), *Nuevos retos de la justicia penal*, 193 – 213. Las Rozas, Madrid: la Ley.
- Moya Martínez, Juan. 2007. "Independencia judicial y justicia como servicio público: hacia una elaboración de un diagnóstico EUROsociAL sobre la independencia judicial en América Latina". Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) Disponible en: <http://justicia.programaeurosociAL.eu/datos/documentos/estudios/1168516285.pdf>
- Naciones Unidas. 2005. *Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura*. Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.
- R.D. Nicholson. 1993. "Judicial Independence and Accountability: Can they co-exist?", *The Australian Law Journal* 67: 404 - 426.
- Ortega Hegg, Manuel, Castillo Venerio Marcelina y Seligson, Mitchell A. 2008. *Cultura Política de la Democracia en Nicaragua: 2006*. Proyecto de Opinión Pública de América Latina.

- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1992. "Delegative Democracy?", Working Paper Series of the Helen Kellogg Institute for International Studies: University of Notre Dame.
- O'Donnell, Guillermo. 2001. La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9: 43-82.
- O'Donnell, Guillermo. 2005. "Why the Rule of Law Matters". En Larry Diamond and Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the Quality of Democracy*, 3 – 18. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Oré, Arsenio, y Ramos Liza. "Aspectos comunes de la reforma procesal penal en América Latina". En José María Asencio y Olga Fuentes (Coordinadores), *Nuevos retos de la justicia penal*, 69 - 123. Las Rozas, Madrid: la Ley.
- Pásara, Luis. 2000. "Reforma procesal y reforma judicial". *Derecho Penal, temas especiales, temas* Université de Fribourg. Disponible a 20/12/2008 en: http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/temas/t_20080528_08.pdf
- Pásara, Luis. 2003. "Reforma del sistema de justicia y democracia en Centroamérica: ¿qué hemos aprendido?" Preparado para ser presentado en la reunión de la *Latin American Studies Association*. Dallas, Texas, 23-27 de marzo de 2003.
- Pásara, Luis et al. 2003. *Justicia y Sociedad Civil. El papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudios de casos en Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Pásara, Luis. 2007. "Reforma procesal penal y seguridad ciudadana, Reforma Judicial". *Revista Mexicana de Justicia*, 10: 37-57.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto y Fernando Carrillo. 2003. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- PELA. 2005. Proyecto de Investigación Elites Parlamentarias Iberoamericanas. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca y Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Pepys, Mary Noel. 2007. "Corrupción en el Poder Judicial: causas y soluciones". En Transparencia Internacional, *Informe global de la corrupción 2007: corrupción en los sistemas judiciales*, 3 - 13. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Puerto.
- PNUD. 2007. "Evaluación de los resultados de desarrollo, evaluación de la contribución del PNUD a Nicaragua". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Oficina de Evaluación, Mayo 2007.
- Proyecto Estado de la Región - PNUD. 2003. *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*. Proyecto Estado de la Región. San José, Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Región. 2008. "Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un Informe desde Centroamérica y para Centroamérica". San José: Programa Estado de la Nación
- Proyecto Política de Justicia y Calidad de la Democracia en Centro América. 2004. Universidad de Salamanca, Comisión Interuniversitaria de Ciencia y Tecnología. CICYT (SEC 20001-1779).

- Popkin, Margaret. 2004. "Fortalecer la independencia judicial". En Luis Pásara (Compilador), *En Busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, 409 – 445. Lima: Consorcio Justicia Viva.
- Popkin, Margaret. 2005. "Participación ciudadana en la reforma de la justicia". En *Sociedad civil y reforma judicial en América Latina*. Centro Nacional para Tribunales Estatales. Fundación para el Debido Proceso Legal.
- Prillaman, William C. 2000. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, Conn. y London: Praeger
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Radelet, Steven. 2004. "Governance, Corruption, and the Millennium Challenge Account." En *Transparency International, Global Corruption Report 2004*. London: Pluto Press,
- Ramos, Alba Luz. 2002. "Modernización del Poder Judicial en Nicaragua". Trabajo presentado en la Conferencia para la Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género, Managua, 28, 29 y 30 de agosto del 2002.
- Ramos, Rollón. Linares, Sebastián y Ruiz Rodríguez, Leticia. 2003. "Guía para diagnosticar en materia de justicia". Oficina de Planificación y Evaluación de la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica. Disponible en: <http://www.aecid.org.mx/docu/Metodologia%20diagnostico%20en%20justicia.pdf>
- Ramos Rollón, María Luisa *et al.* 2004. *La justicia vista por los jueces: diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos*. Ministerio de Asuntos Exteriores-Agencia Española de Cooperación Internacional. Fundación Universidad de Salamanca.
- Ramseyer, J. Mark y Rasmusen, Eric. 2003. *Measuring judicial independence: the political economy of judging in Japan*. Chicago: University of Chicago Press.
- Raz, Joseph. 1977. The Rule of Law and its Virtue. *The Law Quarterly Review*, volume 93:195-211.
- Ribando, Clare. 2008. "Nicaragua: Political Situation and U.S. Relations. Congressional Research Service, Library of U.S. Congress. Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS22836.pdf>
- Rico, José María y Luis Salas. 1990. *Independencia judicial en América Latina: replanteamiento de un tema tradicional*. San José - Miami. Centro para la Administración de Justicia.
- Rosenn, Keith S. 1987. "The protection of judicial independence in Latin America". *The University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 9, No. 1: 1-36.
- Rose-Ackerman, Susan. 2007. "La independencia judicial y la corrupción". En Transparencia Internacional, *Informe global de la corrupción 2007: corrupción en los sistemas judiciales*, 17 – 29. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Russell, Peter y O'Brien, David (Eds.). 2001. *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*. Charlottesville: University Press of Virginia.
- Salas, Luis. 2001. "From Law and Development to Rule of Law: New and Old Issues in Justice Reform in Latin America". En Rachel Sieder y Pilar Domingo (eds.), *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*, 17 - 46. London: Institute of Latin American Studies.

Salazar, Katya y Jacqueline de Gramont. 2007. "Civil Society's Role in Combating Judicial Corruption in Central America." En *Global corruption report 2007: Corruption in judicial systems*. New York: Cambridge University Press.

Salzberger, Eli M. 1993. A positive analysis of the doctrine of separation of powers, or: Why do we have an independent judiciary? *International Review of Law and Economics*, vol. 13, issue 4: 349-379.

Santiso, Carlos. 2001. "International Cooperation for Democracy and Good Governance: moving toward a second generation?" *European Journal of Development Research*, Vol. 13, no. 1: 154 –180.

Santiso, Carlos. 2002. "Governance conditionality and the reform of multilateral development finance: the role of the group of eight". *G8 Governance*, 7. Disponible en: <https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/575/1/santiso2002-gov7.pdf>

Santiso, Carlos. 2004. "Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario". *Revista de la CEPAL*, número 83: 171-190.

Schor, Miguel. 2003. "The rule of law and democratic consolidation in Latin America". Trabajo preparado para su distribución en el Latin American Studies Association, Dallas, 27-29 de marzo de 2003.

Segal, Jeffrey y Spaeth, Harold. 1993. *The Supreme Court and the Attitudinal Model*. Cambridge: Cambridge University Press.

Seligson, Mitchell (coord.). 2004. "La cultura Política de la democracia en Nicaragua". Un estudio del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL).

Shapiro, Martin. 1981. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press

Shetreet, Simón. 1985. "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges". En Shimon Shetreet y Jules Deschenes (eds.), *Judicial independence: the contemporary debate*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.

Skaar, Elin. 2001. "Judicial reform in Latin America, Why?". Trabajo preparado para su distribución en el Norwegian Annual Political Science Conference, Hønesfoss, 10-12 de enero de 2001.

Smulovitz, Catalina. 2003. "How can the Rule of Law rule? Cost imposition through decentralized mechanisms". En Jose Maria Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, 168 – 188. Cambridge: Cambridge University Press.

Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique. 2000. "Societal Accountability in Latin America" *Journal of Democracy* - Volume 11, Number 4: 147-158.

Solis, Luis G. y Wilson, Richard. 1991. *Political Transition and the Administration of Justice in Nicaragua*. San José: Centro para la Administración de Justicia.

Steinberg, Robert. 1987. Judicial Independence in States of Emergency: Lessons from Nicaragua's Popular Anti-Somocista Tribunals. *Columbia Human Rights Law Review* 18(2): 359 - 417.

Transparencia Internacional. 2008. *Índice de Percepción de la Corrupción Información regional: América*.

Ungar, Mark. 2002. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

USAID. 2002. *Guidance for Promoting Judicial Independence and Imparciality*. U.S. Agency for International Development.

USAID. 2003. *Democracy and Governance Assessment in Nicaragua*. Center for Democracy and Governance, G/DG Bureau for Global Programs, Field Support, and Research, U.S. Agency for International Development.

Verner, Joel. 1984. "The Independence of Supreme Courts in Latin America: A Review of the Literature", *Journal of Latin American Studies* 16: 463-506.

Vile, M. J. C. 1967. *Constitutionalism and the separation of powers*. Oxford: Clarendon Press.

Weyland, Kurt. 2002. "Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics". *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37, No.1 (Spring): 57-85.

Walker Thomas W. 1997. *Nicaragua Without Illusions: Regime Transition and Structural Adjustment in the 1990s*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources.

Walker Thomas W. y Ariel G. Armony (eds.). 2000. *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America*. Wilmington, Del: Scholarly Resources.

Weingast Barry. 2003. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law". *American Political Science Review* 91: 245 263.

Williams Philip. 1994. "Dual Transitions from Authoritarian Rule: Popular and Electoral Democracy in Nicaragua". *Comparative Politics*, 26 No. 2: 169-185.

Wise. B. Michael. 1994. "Nicaragua: Judicial Independence in a Time of Transition". *Willamette L. Rev.* 30:519-579.

Wilson, Bruce, Rodriguez, Juan Carlos y Handberg, Roger. 2005. "A Mayores Previsiones... Resultados Imprevistos: Reforma Judicial en América Latina. Evidencia sobre Costa Rica". *América Latina Hoy* 39:97-123.

World Economic Forum. 2002. *The global Competitiveness Report 2001 - 2002*. Oxford: Oxford University Press.

World Economic Forum. 2003. *The global Competitiveness Report 2002 - 2003*. Oxford: Oxford University Press.

World Economic Forum. 2007. *The global Competitiveness Report 2006 - 2007*. Oxford: Oxford University Press.

Yang, Vincent y Ehrichs, Linda. 2007. "La profesionalización de los jueces: educación, sueldos y trayectoria profesional en Asia". En Huguette Labelle; Kamal Hossain; Baltasar Garzón Real [et al.]- *Transparency International Informe global de la corrupción 2007 corrupción en los sistemas judiciales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto.

Otras fuentes:

Base de datos de Élités parlamentarias iberoamericanas, Encuesta a diputados nicaragüenses, 1996-2001, 2002-2006 y 2007-2011, Instituto de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca.

Anexo

A. Encuestas realizadas a miembros de la judicatura centroamericanos²⁵⁵.

País	Corte Suprema		Primera y segunda instancia		Total	
Nicaragua	10 ²⁵⁶ /16	62.5%	45/61	74%	55/77	71.4%
Honduras	8/15	53.3%	43/208	20.7%	51/223	22.9%
El Salvador	14/15	92.3	47/143	33%	61/158	38.6%
Costa Rica	20/22	91%	58/165	35%	78/187	41.7
Guatemala	12/13	92.3%	46/201	23%	58/214	27.1
Total	64/81	80%	239/77	30.7%	303/85	35.3%
			8		9	

Fuente: Ramos Rollón *et al.*, 2004

B. Entrevistas realizadas: Proyecto “Representación política y calidad de la democracia: un estudio de las elites parlamentarias de América Latina”. Instituto de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca.

País	Legislaturas y número de entrevistas ²⁵⁷	
Paraguay	1998-2003 (65)	2003-2008 (56)
Bolivia	1997-2002 (98)	2002-2007 (80)
Ecuador	1998-2002 (112)	2002-2006 (98)
Venezuela	-	2000-2005 (69)
Guatemala	2000-2004 (79)	2004-2008 (121)
Argentina	1997-2001 (128)	2003-2007 (105)
Nicaragua	1997-2001 (70)	2002-2006 (60)
Panamá	1998-2003 (65)	2003-2008 (56)
Perú	-	2001-2006 (83)
El Salvador	1997-2000 (63)	2000-2003 (62)
Honduras	1997-2001 (71)	2001-2005 (102)
Colombia	1998-2002 (88)	2002-2006 (95)
Chile	1997-2001 (89)	2001-2005 (88)
México	2000-2003 (124)	2003-2006 (124)
República Dominicana	1998-2002 (103)	2002-2006 (118)
Costa Rica	1999-2002 (49)	2002-2006 (51)
Uruguay	1995-2000 (73)	2000-2005 (68)

²⁵⁵ Nicaragua (octubre y noviembre de 2002 y junio de 2003), Honduras (septiembre de 2003), El Salvador (mayo y junio de 2003) Costa Rica (agosto-diciembre de 2003 y mayo 2004), Guatemala (noviembre y diciembre de 2002 y junio de 2003).

²⁵⁶ Las encuestas en Nicaragua tuvieron lugar en medio de la crisis política que bloqueó los nombramientos de nuevos magistrados durante meses, por lo que durante el trabajo de campo, la CSJ sólo contaba con once integrantes.

²⁵⁷ En todos los casos las entrevistas fueron presenciales y realizadas al principio de cada legislatura.

C. Entrevistas

Alvaro Herdocia, Oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (octubre de 2002)
Alejandro Serrano Caldera, Presidente de la Corte Suprema de Justicia durante la etapa sandinista (octubre de 2002)
Hans Gatt, Oficial de la Oficina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Nicaragua (octubre de 2002).
Josefina Ramos, ex magistrada de la Corte Suprema de Justicia durante el Gobierno de Alemán y consultora del Banco Interamericano de Desarrollo (octubre de 2002).
Manuel Arauz, Doctor en Derecho y Catedrático de la Universidad Centroamericana (UCA) (octubre de 2002).
Maria Asunción Moreno, Doctora en Derecho, profesora de la Universidad Centroamericana (UCA) (octubre de 2002).
Francisco Valladares decano en derecho de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (octubre de 2002).
Enrique Sanz, Encargado de Gobernabilidad de la Unión Europea (octubre de 2002).
Linn Hammergren, Senior Public Sector Management Specialist in the World (noviembre de 2005).

D. Estadísticas de estudios de opinión nacionales e internacionales.

- *Comparación internacional de los salarios de los integrantes del Poder Judicial.*
 - Proyecto “La remuneración de los altos cargos del sector público” que es una investigación realizada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a solicitud del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo
<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/remunera.html>.

Datos	Fuente
Salarios judiciales europeos	<i>The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)</i>
Salarios Judiciales de América Latina	<p>Argentina: Datos suministrados por Unidos por la Justicia. Los datos a su vez son oficiales, facilitados por la Dirección de Administración del Poder Judicial de la Nación</p> <p>El Salvador: Ministerio de Hacienda de la República de El Salvador, Ley de Salarios Ejercicio 2005. Disponible en: http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuesto/archivo_presupuestos/presupuesto2005/menuleysal.html</p>

	<p>Guatemala (consulta directa, datos calculados a partir de los porcentajes estipulados en la Ley de la Carrera Judicial).</p> <p>Nicaragua: La Administración de Justicia de Nicaragua al servicio de la persona. Informe nacional para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. “El Desafío de la Democratización de la Justicia y el Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas” (Capítulo 7). Datos disponibles en: http://www.upoli.edu.ni/icep/investigaciones/administracion-justicia-ver-Informe.pdf</p> <p>Perú: Los datos de los altos cargos del Ejecutivo y el Legislativo proceden de la Asociación Civil Transparencia de la publicación “Datos del Congreso” que fue financiada por la por la Oficina de Iniciativas Democráticas de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID). Los datos referidos a los integrantes del Poder Judicial proceden de la publicación de la http://www.justiciaviva.org.pe/publica/pj2003-2004-2005.pdf</p> <p>República Dominicana, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Trinidad y Tobago y México: Proyecto “La remuneración de los altos cargos del sector público” (CLAD).</p> <p>Uruguay: Página Web del Poder Judicial de Uruguay. Datos disponibles en: http://www.poderjudicial.gub.uy</p>
--	--

E. Comparación internacional sobre presupuestos Poder Judicial

- *Europa: The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Disponible en: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp*
- *Para América Latina: diversas fuentes:*

Datos	Fuente
Presupuesto del Poder Judicial	<p>Argentina: Para 2004 el dato del Presupuesto Federal proviene del Ministerio de Economía y Producción de la República de Argentina Disponible en (10/07/2005): http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index.html. El dato sobre el presupuesto de los Poderes Judiciales Provinciales proviene de Unidos por la Justicia. Los datos del año 2000 proceden del Programa Integral de Reforma Judicial, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de Argentina. Disponible en: http://www.reformajudicial.jus.gov.ar/estadisticas/presup.htm y de The World Bank Group, Judicial Sector at Glance: Argentina. Disponible en: http://www4.worldbank.org/legal/database/Justice/.</p> <p>Colombia: Ley de Presupuesto General de la República, 2004. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/</p> <p>Chile: Dirección General de Presupuestos de Chile, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, 2004. Disponible en: http://www.dipres.cl/fr_presupuesto.html</p>

	<p>Costa Rica²⁵⁸: Reporte sobre el Estado de la Justicia de las Américas 2002-2003. Datos disponibles en: http://www.cejamericas.org/reporte01ed/rep01-costarica.pdf</p> <p>Ecuador: El dato del presupuesto general procede de http://www.sigef.gov.ec/downloads/presupuesto/2004/pre_agr_grp_2004.PDF El dato de la aportación asignada a la Corte Suprema de Justicia, tribunales y juzgados procede de http://www.sigef.gov.ec/downloads/presupuesto/2004/pre_agr_sect_ins_2004.PDF</p> <p>El Salvador: Ley de Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales para 2004. Disponible en: http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuestos/archivo_presupuestos/presupuesto2004/index.htm</p> <p>Guatemala: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2004. Disponible en: http://www.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro2913.pdf</p> <p>Honduras: Secretaria de Finanzas. Disponible en http://www.sefin.gob.hn/presupuesto2004/egresos/rpp112.PDF</p> <p>Nicaragua: Datos del Presupuesto General de la República de Nicaragua. Disponibles en: www.hacienda.gob.ni</p> <p>Paraguay: Ministerio de Hacienda de Paraguay. Disponible en: http://www.hacienda.gov.py/leyes/ley-2344.pdf</p> <p>Perú: Corporación Justicia Viva. Disponible en: http://www.justiciaviva.org.pe/indicadores/</p> <p>República Dominicana: 2000, World Bank worldwide judicial indicators. Disponible en: http://www4.worldbank.org/legal/database/Justice.</p> <p>Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana. Estado de Ejecución presupuestaria. Mes de agosto de 2004. Disponible en: http://www.suprema.gov.do/pdf/estadosuprema/estados2004/ESTADOSUPREMAAGOSTO2004detallado.pdf.</p> <p>Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana. Memoria anual 2002 disponible en: http://www.suprema.gov.do/pdf/Memorias%20PJD%202002.pdf</p> <p>Venezuela: Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal del año 2004. Disponible en: (http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=583). Ley de presupuesto general de la República 2004.</p>
--	---

²⁵⁸ No se incluyen datos de presupuesto más reciente porque no figura desagregado el porcentaje destinado a los tribunales de justicia debido a que el presupuesto asignado al Poder Judicial incluye también el destinado a otras instituciones del sistema de justicia.

F. Legislación

- Textos constitucionales de Nicaragua: *Political Database of the Americas* [<http://pdba.georgetown.edu/>]
- Página Web de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua: <http://www.csj.gob.ni/>
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua

G. Diarios, semanarios y revistas

Nicaragua: Diario “*El Nuevo Diario*” [www.elnuevodiario.com.ni]; diario “*La Prensa*” [www.laprensa.com.ni]; Semanario el “*Confidencial*” [www.confidencial.com.ni], revista Envío Digital [<http://www.envio.org.ni/>]; Bolsa de Noticias [www.bolsadenoticias.com.ni/].

Internacionales: “*Américaeconómica.com*” [www.américaeconómica.com]; “*BIDAmérica*”, Revista del Banco Interamericano de Desarrollo [<http://www.iadb.org/idbamerica/>]; BBC Mundo América Latina [http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/].