Análisis
semanal

OPI
UCR·UNA

No. 73, 8 de agosto de 2016

Democracia y cultura política en Nicaragua

Daniel Matul

1. Introducción

Señala Seymour Lipset (2001), que la relación entre cultura política y democracia es fundamental, pues, la primera determina la profundidad, el alcance y la calidad de las instituciones democráticas. La historia de las sociedades, en esa misma dirección, afirma Peschard (2001), contribuye a explicar el peso de la cultura política en el ejercicio del poder. En este sentido, esta autora define la cultura política como el conjunto de relaciones de dominación y sujeción alrededor del cual se estructura la vida política.

Hay sociedades que históricamente han construido una relación entre instituciones de la democracia y cultura política basada en la desconfianza, la insatisfacción de demandas, el irrespeto permanente al marco jurídico y el manejo dis-

crecional del poder por encima de las leyes. (Zaid:2007)

Este es el caso de las sociedades centroamericanas en general. Luego de largos períodos de autoritarismos, o dictaduras, estas sociedades avanzaron hacia la democracia. No sin antes, pactar o llegar a arreglos que marcaron formas novedosas en el ejercicio del poder, en donde la cultura política y las instituciones de la democracia se asociaron para generar capacidad de gobierno.

Nicaragua no escapó a este fenómeno que marca y define, en la actualidad, la manera en que sus gobernantes ejercen el poder. Antonio Lacayo, en "La difícil transición nicaragüense" (2006), describe esta situación de la siguiente manera: "El desempeño del gobierno de doña Violeta Barrios fue en un marco complejísimo, donde la polarización ideológica y la falta de confianza imperante era absoluta en todos los estratos de la sociedad, entre los que se quedaron y los que se fueron, entre los llamados revolucionarios y los llamados reaccionarios, entre los sandinistas y la contra." (Idem:5)

2. La llegada de la democracia

El inicio de las negociaciones de pacificación en Centro América tuvo como punto de inflexión los Acuerdos de Paz de Esquipulas y, en ese contexto, es posible distinguir tres generaciones de acuerdos que se derivaron de ellos. La primera generación de acuerdos tiene que ver con la primera Declaración de Esquipulas (25 de mayo de 1986). Con esta Declaración, se recoge, por un lado, la voluntad política de avanzar hacia la paz y, por otra parte, se reconocieron esfuerzos anteriores (Contadora, por ejemplo) en pro de la pacificación del área.

En el primer acuerdo de Esquipulas, los gobiernos de la región reconocieron que la mejor instancia política para alcanzar la paz, la democracia y reducir las tensiones que se han generado en los países, es el proceso de Contadora. Como resultado de ello, los Estados firmaron el "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica". De igual manera, se lograron avances en la institucionalización de los mecanismos de diálogo político para lograr la paz. En ese contexto, la Reunión de Presidentes se transforma en la instancia formal de diálogo y se decide crear el Parlamento Centroamericano, como un foro político regional.

Una segunda generación de acuerdos, tiene que ver con el llamado Acuerdo de Esquipulas II (7 de agosto de 1987). Este documento contiene el "Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica". En función de ello, los países de la región se comprometieron a cumplir tal procedimiento de manera programática, continua y efectiva. Por supuesto, la verificación, el seguimiento y el control de los avances estuvieron a

cargo de organizaciones internacionales como Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. Posteriormente se crearían las Comisiones Nacionales de Verificación y, en otros casos, de Reconciliación.

Esta segunda generación implicó diez actividades para el establecimiento de la paz: Reconciliación Nacional (diálogo, amnistía y reconciliación nacional); Cese de hostilidades; Democratización (libertad de prensa, pluralismo político y partidista, derogación de situaciones como estado de emergencia o excepción); Elecciones Libres; Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales; No uso del territorio para agredir a otros Estados; Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento; Refugiados y desplazados; Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo; Verificación y Seguimiento Internacional (Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, Respaldo y Facilidades a los Mecanismos de Reconciliaci6n y de Verificación y Seguimiento); Calendario de ejecución y compromisos.

Una tercera generación de acuerdos tiene que ver con aquellos que se derivaron de las dos generaciones anteriores. Cada generación de acuerdos tuvo un efecto distinto para cada uno de los países involucrados en el conflicto regional. De acuerdo con lo que se puede observar, la primera generación fue de vital importancia, pues, logró el compromiso de todas las partes de comprometerse en la solución del conflicto.

La segunda generación, tuvo un impacto más limitado; pero tuvo la particular característica de señalar un marco general de trabajo para el logro de la paz. Esta segunda generación tuvo una mayor influencia en la transición política de Nicaragua. En Guatemala y El Salvador, hubo la necesidad de avanzar en una tercera generación de acuerdos; pero se estableció un acuerdo marco de negociación.

Durante el período comprendido entre el año de 1986 y el año 1995, la agenda regional de la Cumbre de Presidentes estuvo concentrada en la transición política nicaragüense. Destacan en este lapso, la Declaración de Costa del Sol, El Salvador; la Declaración de Tela, Honduras; la Declaración de San Isidro de Coronado, Costa Rica; y la Declaración de Montelimar, Nicaragua.

En Nicaragua, los Acuerdos de Segunda Generación tuvieron un enorme peso en el cambio político del país. Esquipulas II, influyó de manera determinante, tanto en la celebración de elecciones en el año de 1990; como en la firma del Acuerdo de Sapoá, en donde, el Gobierno de Nicaragua y las fuerzas contrarrevolucionarias, convienen en iniciar el cese al fuego y la participación de la vida política de las fuerzas alzadas en armas.

De igual manera, acuerdos de vital importancia como el de Costa del Sol (febrero de 1989), en seguimiento a Esquipulas II, permitió, por

ejemplo, es establecimiento de un escenario mucho más estable, tanto para la celebración de elecciones, la participación partidaria en libertad y la apertura a los medios de comunicación. En esa misma dirección, se firmó el Plan Conjunto para la desmovilización repatriación o reubicación voluntaria en Nicaragua (Declaración de Tela, agosto, 1989). Otro ejemplo, es la Declaración de San Isidro (Costa Rica, Diciembre, 1989), que impulso el proceso de desmovilización, repatriación y reubicación voluntarias; así como la participación de la Resistencia Nicaragüense en el proceso electoral.

Finalmente, con la Declaración de Montelimar (Abril de 1990), se demanda la inmediata desmovilización de la Resistencia Nicaragüense, de conformidad con el Plan Conjunto de Desmovilización y; se brinda respaldo a los acuerdos de tercera generación que Nicaragua venía negociando, como por ejemplo, el Protocolo de Procedimiento de transferencia del Mando Presidencial Respaldo y el Acuerdo de Toncontín, suscrito en Honduras el 23 de marzo de 1990, para la total movilización de la Resistencia.

En relación con los acuerdos de tercera generación, en Nicaragua destacan Acuerdo de Toncontín (marzo de 1990); Protocolo de Procedimiento de Transferencia del Mando Presidencial" (y su reedición en la Ley Marco de 1995); así como los Acuerdos de la Concertación Económica y Social. El primero de ellos (Toncontín) dio garantías para la efectiva desmovilización de la Contrarrevolución, el cese al fuego, la separación física de las fuerzas en conflicto y la incorporación a la vida civil de los alzados en armas.

De su lado, tanto los segundos, como los terceros, ofrecieron un marco de estabilidad política para la transición del gobierno del Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN), al gobierno de la Unidad Nacional Opositora (UNO) y la reactivación de la economía nicaragüense.

3. El debilitamiento de la democracia en la transición

En relación con el fortalecimiento del régimen constitucional y la democracia se aprecian situaciones muy importantes. En Nicaragua, el texto Constitucional data del año de 1986 y entró en vigencia en el año de 1987. Sin embargo, una serie de modificaciones (1990, 1995, 2000 y 2005) vinieron a debilitar los arreglos institucionales y se sustituyeron por componendas personales. La mayoría de estos cambios han sido producto de pactos o acuerdos interpartidarios, que ha deslegitimado el entramado constitucional.

Producto de estos cambios, por ejemplo, en Nicaragua, la reforma parcial a la Constitución no exigió más la mayoría calificada de dos terceras partes de los votos que se exige internacionalmente para estos casos. Ello ofrece una permanente posibilidad para debilitar en prin-

cipio de rigidez constitucional y es un debate de carácter político que ha tenido dos fuertes escenarios en 1995 y 2005.

Por otra parte, en cuanto a la capacidad para regular la suspensión de derechos y garantías constitucionales, en Nicaragua se muestran mayores debilidades. En primer lugar, no se requiere de mayoría calificada para la suspensión de derechos; si no la simple mayoría. Ello, permite la posibilidad de una alianza entre el Ejecutivo y el Legislativo para gobernar permanentemente con las garantías suspendidas. A pesar de ello, el régimen constitucional nicaragüense no se ha quebrantado; pero ha sufrido rupturas de facto, en los casos que confrontaron seriamente al Ejecutivo y al Legislativo en 1995 y en el año 2005.

En términos generales, es posible observar desde el inicio de la democracia, un proceso continuo en el avance institucional en entidades clave como los órganos contralores de cuentas, las fiscalías generales y las procuradurías de los derechos humanos. Sin embargo, la garantía constitucional de su funcionamiento e independencia, no evita que tales procesos estén sujetos a las capacidades de los poderes ejecutivos, a la integración de mayorías en las Asambleas Nacionales y a los diferentes arreglos que pueden establecer los actores políticos.

Es preciso, recordar lo que Lacayo señaló en su análisis de la transición: doña Violeta Barrios, tomó la decisión de cohabitar con el Frente Sandinista y en algunas ocasiones, precisa este autor, hasta cogobernó con la dirigencia de este partido. (Ibid)

Las elecciones celebradas en 1990 estuvieron muy influenciadas por el impulso de Esquipulas II. Ello, auguraba un período de crecimiento y consolidación de sistema electoral y de representación nicaragüense. No obstante, diez años más tarde, la Asamblea Nacional, aprovechando la reforma constitucional del año 2000, aprobó la Ley Electoral (No. 331, con rango constitucional) que transformó el sistema electoral, cuyo principal objetivo fue limitar el pluralismo político y la representación democrática.

Ello, se ha señalado, ha sido el resultado del pacto político entre el FSLN y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), con el fin de consolidar el bipartidismo en Nicaragua. Entre otras cosas, esta reforma limita la constitución de partidos políticos en el país, impone limitaciones a la inscripción de candidatos/as, estipula mecanismos para debilitar la supervivencia de partidos políticos y, además, genera una politización del Consejo Supremo Electoral, dados los mecanismos para la elección de sus Magistrados/as. En otras palabras, pareciera que, los acuerdos establecidos en la Declaración de Costa del Sol únicamente tuvieron validez para la elección de 1990. Posterior a ese particular proceso electoral, las reglas han venido cambiando.

En algunos casos, esta situación ha generado controversias, tal y como lo han documentado

Ética y Transparencia y la resolución de Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que, entre otras cosas, resuelve y recomienda: a) finalizar con las prácticas irregulares y paralelas de cedulación y; b) dar una solución al "limbo jurídico" de cinco municipios ubicados de las regiones autónomas, tanto del atlántico sur, como del atlántico norte.

En términos generales, se señalan serias deficiencias y enormes vicios en los mecanismos y procedimientos para la cedulación; pocos instrumentos que prohíban y sancionen el financiamiento privado a los partidos políticos, sean nacionales o externos. De igual manera, se registran debilidades en el marco normativo que establezcan la obligatoriedad para hacer públicas las contribuciones privadas. Si se logra advertir, mejores condiciones en el control interno de las cuentas bancarias de los partidos políticos.

4. Conclusiones: el impacto en la democracia actualmente

En síntesis, a poco más de veinticinco años de haber iniciado la democracia en Nicaragua, es posible observar algunas tendencias que explican el comportamiento político que hoy es noticia en todos los diarios de la región.

En primer lugar, se advierte una tendencia interna a emanciparse de los compromisos con la democracia de calidad y dar por finalizado el proceso de consolidación de las instituciones. Ello implica asumir que la democracia se instauró en cada uno de los países y no se admiten cuestionamientos a ello.

Una segunda tendencia señala dos verdades de tipo institucional. La primera es que Nicaragua, al igual que en todos los países de la región, ha dado pasos en la organización de elecciones periódicas. Sin embargo, hay enormes dudas sobre la transparencia del proceso. De igual forma, conquistas obtenidas por los acuerdos de paz, como por ejemplo en el ámbito de los Derechos Humanos, hoy se presentan serios retrocesos. El fortalecimiento de la independencia entre poderes y avances en materia de transparencia y rendición de cuentas se hacen cada vez más notorios.

Una tercera tendencia revela el rompimiento de la gobernabilidad del país mediante "pactos" o "arreglos partidarios". El debilitamiento del Partido Liberal Constitucionalista y la división interna de sus liderazgos finalizaron la distribución paritaria del poder entre ellos y el FSLN. Como resultado de ello, el control de instituciones clave como la Corte, el sistema electoral y los órganos de control pasaron a manos del Frente Sandinista.

La cuarta tendencia refleja el ascenso de una influencia preponderante del sandinismo, liderados por Daniel Ortega, quién ha impulsado un diseño institucional para mantenerse en el poder por más tiempo. En este sentido, se han promovido reformas constitucionales para la extensión del gobierno sandinista a cambio de

una institucionalidad que se debilita frente a los liderazgos personales de este partido.

Lamentablemente, la relación entre cultura política e instituciones de la democracia ha tendido a fortalecer las prácticas personales, que tienden a favorecer el surgimiento de diseños institucionales para beneficio de un partido o un solo liderazgo ■

Observatorio de la Política Internacional. Un proyecto conjunto de la Escuela de Ciencias Políticas (UCR) y la Escuela de Relaciones Internacionales (UNA)
opi.ucr.ac.cr

CONSEJO EDITORIAL

Sergio I. Moya Mena
Carlos Cascante
Jorge Cáceres P.