

# Nicaragua

## Imposición bipartidista y desencanto político

Roberto J. Cajina / Walter Lacayo Guerra

**En medio del desastre irresuelto derivado del huracán Mitch, los dos principales partidos nicaragüenses han optado por hacer reformas políticas y constitucionales que consoliden el esquema bipartidista. La oportunidad abierta por la generosa ayuda internacional, orientada a la reconstrucción del país, será desaprovechada si no se resuelven graves problemas de gestión técnica y de corrupción en la política y la administración. Las elecciones locales del 2000 y las presidenciales del 2001 son el marco donde se comprobará el éxito de la jugada bipartidista, y cuando probablemente verá sus frutos el intento gubernamental de que la deuda multilateral del país sea condonada.**

**E**l huracán Mitch que azotó a Centroamérica durante los meses de octubre y noviembre de 1998, encontró a más del 80% de la población de Nicaragua viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Según datos oficiales, los 130.000 kilómetros cuadrados de territorio nicaragüense están habitados por 4.500.000 personas, 49% hombres y 51% mujeres. Es una población joven, 65% menor de 25 años. Sin embargo la alta tasa de desempleo abierto (57% de la Población Económicamente Activa), las dificultades económicas, las pocas oportunidades que el país ofrece en materia social y las promesas electorales incumplidas han provocado el deseo de emigrar hacia lugares que prometen mejores condiciones de vida, como Costa Rica y Estados Unidos, donde residen cerca de un millón de nicaragüenses.

El impacto del Mitch en Nicaragua parece ser incuantificable. Los nicaragüenses lo consideran el desastre natural más grande sufrido por el país, incluyendo al terremoto que asoló a Managua en diciembre de 1972. Los 2.800 muertos y 800.000 damnificados, los daños a la infraestructura habi-

ROBERTO J. CAJINA: historiador nicaragüense; consultor civil en defensa y seguridad; autor de *Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995*, Cries, Managua, 1997.

WALTER LACAYO GUERRA: sociólogo y periodista nicaragüense; director del periódico *El Semanario* de Nicaragua; autor de numerosos ensayos sobre la realidad política y social de su país.

**Palabras clave:** situación política, proceso político, Nicaragua.

tacional, vial y productiva, y sobre todo, a la ecología, son solamente elementos que con dramatismo revelan la fragilidad y vulnerabilidad de una sociedad que crece desordenadamente, sobreexplota sus recursos naturales, deforesta sus bosques y que ha adoptado prácticas insostenibles en el desarrollo de su agricultura, sin que existan políticas efectivas de manejo y conservación de suelos. Ante la magnitud del desastre –valorado por el Gobierno en 2.000 millones de dólares– la reacción de la comunidad internacional no pudo ser más generosa ni solidaria. Tanto la ayuda humanitaria de emergencia, como los posteriores planes de cooperación económica para Centroamérica, dieron paso al planteamiento de que no solo había que reconstruir sino transformar a la región sobre la base de un enfoque integrado.

### **Una oportunidad política**

El liberal Arnoldo Alemán, presidente de la República y líder del partido en el poder, vio en el Mitch la oportunidad para elevar su nivel de simpatías entre la población. Hasta entonces, los resultados de las encuestas definían que apenas un 28% de los nicaragüenses aprobaba su gestión. Alemán ganó las elecciones de octubre de 1996 con el 51% de los votos, mientras que su principal contrincante, Daniel Ortega, del controversial Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), perdió con un 38%. Sin embargo, la popularidad del presidente liberal comenzó a descender casi desde el mismo momento que inició su mandato de cinco años, en enero de 1997. Las grandes expectativas generadas por los sectores oficialistas alrededor de la etapa de reconstrucción y transformación de Nicaragua luego del huracán, produjeron un ambiente de debate intenso en el que por muchas que fueran las críticas finalmente era el gobierno liberal el que terminaría favoreciendo sus objetivos políticos, puesto que la cooperación internacional llegó con fluidez.

Los gobiernos de Centroamérica y la comunidad internacional, convocados en Estocolmo (mayo de 1999) en la Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, constituyeron una asociación de largo plazo para responder a la magnitud del reto enfrentado, incluyendo –por supuesto– la consolidación de la democracia y la gobernabilidad en la región. Esta situación que evidentemente favorecía –con la relatividad del caso– al presidente Alemán, se tornó compleja y peligrosa para el futuro de la principal fuerza de oposición, el FSLN, que después del fraccionamiento de la corriente renovadora que encabezó el escritor Sergio Ramírez Mercado, se convirtió en un partido escaso de dirigentes, bajo el liderazgo de un caudillo –Daniel Ortega– derrotado en las urnas electorales en dos ocasiones consecutivas, acusado de abusar sexualmente de su hijastra, y sin una propuesta política atractiva para la mayoría.

A partir de entonces, el panorama político del Frente abrumó cada día más a sus dirigentes. Con la existencia de un sistema electoral democrático que además de permitir la participación de todos los partidos legalmente establecidos, también abre la posibilidad de que se inscriban candidatos bajo la

figura jurídica de Asociaciones de Suscripción Popular; con un partido de gobierno aprovechando en toda su dimensión la cooperación extranjera prometida y recibida por los efectos del Mitch y utilizando las estructuras y los recursos estatales para atraer adeptos; y con un movimiento político opuesto al Gobierno y al sandinismo, esforzándose por constituirse en una tercera alternativa electoral, indiscutiblemente al Frente Sandinista se le delineaba una situación claramente adversa.

### **FSLN busca su tabla de salvación**

Daniel Ortega y sus colaboradores más cercanos se plantearon una estrategia para obligar al Gobierno a negociar bilateralmente reformas de orden constitucional y electoral, dirigidas a institucionalizar el bipartidismo en Nicaragua. Esta oferta era demasiado atractiva para el liberalismo oficialista como para dejar de considerarla con seriedad. Convencidos de que la propuesta sandinista era beneficiosa para ambos partidos políticos, los liberales, tratando de obtener mejores posiciones y mayores ventajas, explotaron el elemento más sensitivo del FSLN: su condición de desesperado por encontrar una tabla de salvación. Las evasivas iniciales del sector oficialista no se hicieron esperar. Lo que para el FSLN significaba una carrera contra el tiempo, por ser sus líderes los más interesados en tomar acuerdos en el menor plazo posible, para los políticos liberales el juego apenas comenzaba y había que jugarlo con paciencia, ya que en esa medida su interlocutor se debilitaría más, dando lugar a un posicionamiento favorable al partido de gobierno.

### **Presión política con violencia callejera**

En la última semana de abril de 1999, un desentendimiento entre el Gobierno y el Consejo Nacional de Rectores de las universidades subvencionadas por el Estado, dio lugar a que organizaciones estudiantiles afines al sandinismo salieran a las calles a protestar para la transferencia –como establece la Constitución Política– del 6% del presupuesto nacional a las universidades públicas. Justo cuando los jóvenes se enfrentaban en Managua a las fuerzas antidisturbios de la Policía Nacional, el Gobierno anunció un significativo aumento en los precios de los combustibles. Este evidente error político fue capitalizado sin demora por el Frente Sandinista. No pasó un día y las cooperativas de transporte afiliadas al sandinismo se sumaron a lo que llamaron «jornada de protestas», que pusieron en vilo a la capital de Nicaragua, en donde las pandillas delincuenciales juveniles –ahora utilizadas por el FSLN como arma política– anarquizaron por completo las calles, levantaron barricadas, incendiaron la sede central del partido gobernante, atacaron con piedras el edificio principal de la Policía Nacional, derribaron semáforos y rótulos de señalización vial, capturaron a oficiales del orden público y paralizaron los puntos neurálgicos de Managua. Por primera vez, el gobierno del presidente Alemán sintió en carne propia el poder destructivo y desestabilizador del FSLN, con quien se vio obligado a negociar para detener la anarquía que amenazaba con extenderse a nivel nacional.

## Oídos sordos a la opinión pública

Una comisión bipartita –Gobierno y Frente Sandinista– comenzó a sesionar a puertas cerradas mientras en las calles todo volvía a la normalidad. No obstante, la opinión pública y los medios de comunicación comenzaron a cuestionar fuertemente los puntos de la agenda. Las encuestas revelaron que la población respaldaba un acuerdo de gobernabilidad en el que todos los sectores políticos, empresariales y sociales participaran, pero rechazaba un pacto político que concluyera en la reducción de las libertades democráticas y fortaleciera el bipartidismo. A pesar del estado de opinión desfavorable, la negociación no se detuvo. Esa actitud de «oídos sordos» reflejó las incongruencias que los dirigentes liberales y sandinistas provocan cuando sus iniciativas políticas son impulsadas por objetivos particulares y partidarios y se estrellan contra las paredes de una opinión pública que, evidentemente, tiene una agenda diferente, una agenda en la que resaltan las prioridades económicas y sociales por encima de cualquier pacto de exclusivo interés bipartidista.

Alertado de esta situación, que reduce la efectividad de su discurso populista, el Frente Sandinista se planteó como estrategia imprimir un sentido reivindicativo a sus negociaciones con el Gobierno. La falacia no faltó, más bien sobró en las alocuciones de los líderes sandinistas. Los «defensores del pueblo» acordaron con el Gobierno medidas antidemocráticas que, por supuesto, contribuirán a deteriorar aún más la institucionalidad y la gobernabilidad del país, así como a minar las precarias bases de una transición política inconclusa.

## El pacto político

A mediados de 1999, Alemán y Ortega anunciaron que la comisión bipartita había llegado a acuerdos para reformar la Constitución Política y la Ley Electoral. En esencia los acuerdos fueron los siguientes: 1) Institucionalizar el bipartidismo en Nicaragua, reduciendo los espacios democráticos y definiendo derechos políticos exclusivos para los dos partidos que ocuparon el primero y el segundo lugar en las elecciones de octubre de 1996: el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional; 2) Anular el derecho de las Asociaciones de Suscripción Popular a participar en elecciones; 3) Instituir un nuevo Consejo Supremo Electoral representado únicamente por el PLC y el FSLN; 4) Ampliar la Corte Suprema de Justicia para garantizar la presencia de magistrados liberales y sandinistas; 5) Establecer en la Constitución el derecho del presidente de la República de convertirse automáticamente en diputado una vez que concluya su mandato.

## La corrupción y la reconstrucción

A su regreso, la delegación nicaragüense que asistió a la reunión de Estocolmo con los países donantes y los organismos multilaterales, tuvo que expli-

car los compromisos contraídos por Nicaragua, entre los que sobresale la ejecución de un estricto control del destino de los fondos y la ayuda material para los miles de damnificados. La realidad es que la corrupción gubernamental es uno de los temas que con más intensidad se debate en Nicaragua. Algunos casos involucran al propio presidente, quien desde su segundo año de gobierno se mantiene en una guerra abierta con el Contralor General de la República. El patrimonio personal de Alemán, según ha informado la Contraloría, se ha incrementado en cerca de 1.000% desde que asumió el cargo en enero de 1997. Como es de esperarse, la comunidad donante se preocupa porque sus aportes no se desvíen hacia los bolsillos de los funcionarios públicos. Al evaluar la capacidad del Estado, la mayoría de los nicaragüenses coincide en que su funcionamiento es inadecuado, y que más que reflejar una estructura al servicio de los intereses nacionales, lo que se observa es una distribución del poder económico y político que sesga la acción pública en favor de los ricos, incentiva el surgimiento de nuevos grupos económicos a su merced, es complaciente con la oposición política, limita a la alicaída clase media y excluye a los pobres. Las entidades ministeriales, dominadas por influyentes amigos del presidente, representan intereses particulares y carecen de la voluntad suficiente para formular e implementar políticas públicas efectivas, orientadas hacia la mayoría de la población.

Al igual que en toda América Latina, tradicionalmente Nicaragua ha tenido gobiernos que prestan poca atención cuando los intereses de pequeños grupos, de partidos políticos e incluso de familias o individuos, prevalecen sobre el interés colectivo. Y esa es una limitante para el inicio de la necesaria transformación social sobre la que insistieron en Estocolmo los países donantes. Reconstruir el país es más viable que transformarlo, porque lo primero es menos complicado y lo segundo es filosóficamente más complejo. En efecto, las tareas que se deben realizar, para que sean exitosas, dependerán de una gestión pública con transparencia y amplia participación ciudadana, bien sea, por ejemplo, para establecer sistemas eficaces de seguridad médica, educativa y habitacional, o para desarrollar marcos regulatorios que den mayor confianza a la inversión nacional y extranjera, como la estabilidad política y la modernización del sistema judicial. Los niveles de pobreza en Nicaragua están creando un ambiente de impaciencia popular. El fenómeno de las pandillas juveniles y el incremento exponencial de la actividad delictiva son, sin duda, las expresiones más palpables de la crisis social. Los nicaragüenses piensan que sería imperdonable que las oportunidades que paradójicamente Mitch ofreció a Nicaragua, en el sentido de empujar con responsabilidad sus planes de desarrollo económico, así como implementar programas más eficaces en la lucha contra la pobreza extrema, no las aprovechara el Gobierno.

También sería imperdonable que el aparato gubernamental se olvidara que se ha comprometido a trabajar en conjunto con los diferentes sectores políticos y sociales del país para sacar a la nación del deplorable estado de pobreza en que se encuentra. El *Informe de Desarrollo Humano 1999* del PNUD, ubica a Nicaragua en la posición 121 sobre 174 países estudiados. Diversas

son las iniciativas promovidas en el mundo para contrarrestar la corrupción. Organizaciones internacionales como la ONU, el Banco Mundial, el FMI, la Unión Europea y la OEA, entre otras, han articulado con prioridad, políticas anticorrupción, pues consideran que la misma está socavando los cimientos de las incipientes democracias, apropiándose de una parte importante de los presupuestos nacionales, y en consecuencia, está afectando a los ciudadanos, principalmente los más pobres, que en el caso de Nicaragua constituyen la mayoría de la población.

De manera que hoy en día el fenómeno de la corrupción se considera una de las enfermedades estructurales de fin de siglo, muy peligrosa, de fácil propagación, no erradicable en el sentido absoluto de la palabra, pero posible de prevenir y de combatir. La prestigiosa organización Transparencia Internacional, desde 1993 presenta anualmente su Índice de Percepción de Corrupción (IPdC), basado en numerosas encuestas realizadas con expertos acerca de sus puntos de vista sobre la extensión de la corrupción en muchos países alrededor del mundo. El IPdC de Transparencia Internacional de 1998 cubre 85 países, siendo percibidos como los menos corruptos aquellos que alcanzan puntuaciones cercanas a 10. Casi 50 países no logran un puntaje de 5, y muchos –incluido Nicaragua– aparecen con un puntaje igual o menor de 3. A propósito, la más reciente encuesta del Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN), realizada en septiembre de 1999, con el patrocinio de la Agencia Sueca para el Desarrollo (ASDI), revela que el 88% de los nicaragüenses considera que la corrupción les afecta. Este dato refleja con claridad que el problema de la corrupción en Nicaragua ha dejado de ser ajeno a la opinión pública y que, por el contrario, es un tema que realmente preocupa a la sociedad. Atrás va quedando la errónea creencia de que la corrupción no tiene efectos negativos directos sobre la población, cuando en verdad, lo que ocurre es que además de ejercer una nociva influencia en la administración pública, toca de manera severa a los individuos, quienes al final son los que pagan los costos como contribuyentes, vía impuestos, y como consumidores a través de las alzas de precios.

Cabe considerar aquí la posible evolución del endeudamiento externo nicaragüense. El país tiene una deuda calculada en 6.000 millones de dólares y destina el 40% del valor de sus exportaciones anuales al pago de su servicio, lo cual significa una carga onerosa que no puede soportar. Con el objetivo de solucionar tan grave problema, que impide la realización de mayores inversiones sociales y productivas, el Gobierno solicitó al FMI considerar a Nicaragua apto para ingresar a la iniciativa HIPC, que establece la posibilidad de condonar hasta un 80% de la deuda multilateral de los países catalogados como «pobres y altamente endeudados». Nicaragua, Honduras, Guyana y Bolivia son elegibles para dicha iniciativa, de un total de 41 países en todo el mundo. Se estima que a finales del 2001, Nicaragua podría estar siendo electa como beneficiaria, lo que le significará un gran alivio, ya que para entonces el servicio de la deuda se reduciría aproximadamente a un 15% de las exportaciones anuales.

## Relaciones civiles-militares

Frente a ese panorama de ejecución mediocre en el plano económico y a las puertas de oficializarse un sistema político de bipartidismo autoritario, sobresale una auténtica paradoja. Las relaciones civiles-militares parecen ser uno de los pocos éxitos de la transición política nicaragüense. El Ejército de Nicaragua, que en 1986 llegó a contar con 134.400 efectivos, hoy en día apenas sobrepasa los 14.000; el gasto de defensa ha sido reducido en cerca del 84%, representando el 1,4% del PIB; el establecimiento militar ha sido despartidizado hasta convertirse en cuerpo profesional, apolítico, obediente, no deliberante y sujeto a la autoridad del poder civil, y además se ha emprendido un importante proceso de modernización de su base jurídica, sobresaliendo la aprobación del Código Militar (1994) que elimina el fuero militar; y la promulgación de la Normativa Interna Militar (1998), que rige todos los aspectos de la carrera militar.

Pero la paradoja de las paradojas reside en el hecho de que dichas transformaciones no han sido precisamente impulsadas por el liderazgo político civil, sino por iniciativa de las propias autoridades castrenses. Independientemente de sus motivaciones, los jefes militares han sido capaces de convertir al cuerpo armado en una institución moderna y la han alejado de las frecuentes reyertas entre las principales fuerzas políticas del país. No obstante, es preciso subrayar que ninguno de los dos últimos gobiernos electos democráticamente (1990 y 1996) ha sido capaz de formular una política de defensa y seguridad nacional. Los mecanismos de control civil se reducen a los límites de una relación más personal que institucional, y la carencia de civiles expertos en defensa y seguridad coloca en situación de precariedad al recién creado Ministerio de Defensa, frente a un establecimiento militar con probada capacidad de negociación y que todavía conserva importantes niveles de autonomía funcional. En términos de resultado final, esta situación deja como saldo neto una transición política frágil e incompleta, con un Ejército actuando quizás más por las circunstancias y debilidades propias del liderazgo civil, que por interés o ambiciones de los jefes castrenses, como «ángel guardián» o «poder moderador» de una democracia aparentemente condenada a quedar limitada a los angostos linderos del electoralismo, incapaz de colmar las necesidades económicas y sociales de una población extenuada, insatisfecha y al borde de una nueva frustración.

## Incertidumbres del futuro electoral

El ingreso de Nicaragua a la HIPC es otra de las banderas políticas que el liberalismo en el poder presentará al electorado que votará en octubre del 2000 para elegir a 147 alcaldes municipales, y en octubre del 2001 para escoger al próximo presidente y vicepresidente de la República, y a 90 diputados de la Asamblea Nacional. Por ahora es muy prematuro hablar de vencedores y vencidos. No obstante, los acuerdos tomados entre el liberalismo en el poder y la oposición sandinista, definitivamente le otorgan más ventajas a ambos

partidos que a una eventual tercera fuerza política electoral. Lo que está claro es que una tercera opción electoral tiene que surgir de una sólida coalición de partidos de centro, que presente un candidato presidencial dueño de un carisma excepcional y con candidatos a alcaldes y diputados reconocidos por su eficiencia y honestidad. Las negociaciones y pactos políticos entre los dirigentes de las cúpulas liberal y sandinista podrían ser capitalizados por una tercera fuerza electoral y dar una sorpresa. No obstante, la fragmentación exponencial del centro político y las ambiciones personales de los dirigentes de estos partidos –por cierto numerosos y faltos de poder convocante– que pudieran articular tal coalición, atenta contra las posibilidades de una tercia exitosa en los comicios que se avecinan. En el panorama electoral nicaragüense los campos todavía no están claramente definidos, salvo el fortalecimiento del bipartidismo. Sin embargo, el desencanto de la población con los partidos y sus dirigentes podría conducir a la emergencia de una corriente abstencionista, a la urgencia de buscar un «hombre fuerte», como evidencia de la «nostalgia por el autoritarismo del pasado», o incluso al surgimiento de opciones encabezadas por *outsiders* en la vida política nacional. Tal es el escenario que actualmente domina en Nicaragua y que hasta ahora, por cierto, no parece ser muy alentador.

*Managua, octubre de 1999*

REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

## PROBLEMAS DEL DESARROLLO

Abril-Junio 1999

México

Nº 117

ARTICULOS: **Malcolm Sawyer**, Aplicación de normas para los déficit fiscales. **Marie-Laure Coubès**, La segregación por sexo en la industria: comparación entre maquiladora y manufactura en el norte de México. **John Saxe-Fernández**, América Latina: globalización e imperialismo en México. **Arturo Huerta G.**, La globalización como causante de la crisis económica actual. **Pierre Salama**, Globalización, desigualdades territoriales y salariales. COYUNTURA Y PERSPECTIVAS: **Luis E. Gutiérrez Santos**, El futuro de los mercados de la electricidad. Réplica a Steve Thomas. **Steve Thomas**, ¿Han reducido la privatización y la liberalización el costo de la energía eléctrica en Gran Bretaña? **Francisco Aldana A.**, Chile a media luz. **Enrique Caldera M.**, El gran apagón de un sector de la ciudad de Buenos Aires/ Cronología y reseña de un gran tango del mercado eléctrico en Argentina. TESTIMONIOS. VOCES DE LATINOAMÉRICA. PRESENCIA DEL INSTITUTO. RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS. INFORMACION.

Problemas del Desarrollo es una publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Oficina de Distribución y Venta de Publicaciones: Torre II de Humanidades, 3er. piso, Ciudad Universitaria, C.P. 04510 o al A.P. 20-721, 01000, México, D.F. Telf.: 6230094, Fax: 6230124. E-mail: [ventiiec@servidor.unam.mx](mailto:ventiiec@servidor.unam.mx)