THE
CARTER CENTER

Las Elecciones de 2011 en Nicaragua

Informe de una misión de estudio

Waging Peace. Fighting Disease. Building Hope.

LAS ELECCIONES DE 2011 EN NICARAGUA:

Informe de una misión de estudio del Centro Carter

PANORAMA GENERAL

El 6 de noviembre de 2011 Nicaragua celebró elecciones generales para presidente y vicepresidente, diputados nacionales y departamentales ante la Asamblea Nacional, así como para los representantes ante el Parlamento Centroamericano. El fraude en las elecciones municipales de 2008, una cuestionable decisión de la Corte Suprema de Justicia de octubre de 2009 que permitió la candidatura del actual presidente Daniel Ortega, así como un decreto presidencial emitido en enero de 2010 con el que se amplió el nombramiento de los Magistrados del Consejo Supremo Electoral tras su vencimiento, establecen el contexto de un proceso electoral profundamente viciado.

A preparativos electorales partidistas siguió un día de las elecciones y escrutinio de los votos carente de transparencia. Las condiciones para la observación electoral internacional y nacional y para la fiscalización por parte de los partidos políticos fueron inapropiadas para permitir que se cumpliera con los procedimientos electorales y con la ley electoral nicaragüense. Numerosas anomalías dejan duda sobre la calidad del proceso y la honestidad del conteo de votos. El partido opositor más importante rechazó la elección calificándola de fraudulenta, aunque pese a ello asumió sus escaños legislativos.

El Consejo Supremo Electoral (CSE) desestimó las quejas de la oposición y proclamó la reelección del presidente Daniel Ortega para un tercer mandato. Además, los resultados oficiales muestran que el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), liderado por Ortega, obtuvo escaños suficientes tanto para reformar artículos de la Constitución (se requiere una mayoría del 60%) como para convocar a una asamblea constituyente a fin de redactar una nueva Constitución (se requiere un 66%). Aunado a su dominio consolidado sobre el Poder Judicial y el Poder Electoral, estos resultados le otorgan al FSLN un virtual monopolio del poder estatal.

En el presente informe se expone un resumen de las conclusiones de la misión de estudio enviada por el Centro Carter a este país del 3 al12 de noviembre de 2011, la cual se centró en los comicios en relación con el desarrollo democrático. La delegación estuvo conformada por la Dra. Jennifer McCoy, directora del Programa de las Américas del Centro Carter (EE.UU.); el Sr. Marcelo Varela, director adjunto (Costa Rica); el ex embajador John Graham, en representación del Grupo de Amigos de la Carta Democrática Interamericana (Canadá); el Sr. Carlos Alberto Safadi Márquez, profesor de Historia y Derecho Constitucional de la Universidad de San Salvador, (Argentina); el Sr. Héctor Díaz, profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional, (México); y la Sra. Shelley McConnell, ex directora adjunta del Programa de las Américas y profesora adjunta de Gobierno en Saint Lawrence University (EE.UU.).

El Centro Carter no solicitó acreditarse ante el Gobierno nicaragüense como grupo observador debido a las inconsistencias entre el Reglamento para el Acompañamiento Electoral emitido por el CSE y la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones que el Centro contribuyó a formular, y con cuyo cumplimiento está comprometido. Sin embargo, la misión de estudio abarcó lo suficiente como para adquirir una perspectiva sobre estas elecciones y su impacto futuro. A partir de una visita anterior realizada en junio de 2011, en su gira de noviembre el grupo realizó una serie de entrevistas en el transcurso de nueve días con líderes de los partidos políticos, representantes de la sociedad civil y del sector privado, académicos constitucionalistas, grupos nacionales e internacionales de observación electoral, representantes del clero y ciudadanos nicaragüenses comunes. Para adquirir mayor perspectiva, se visitó no solo Managua sino también las ciudades secundarias de León, Matagalpa, Estelí y Masaya.

Las elecciones de 2011 constituyen un punto de quiebre en el que se redistribuyó el poder político, se imprimió un golpe negativo a la democracia nicaragüense y se revelaron los límites de la Carta Democrática Interamericana y de la observación electoral.

ANTECEDENTES

Desde el establecimiento del sistema electoral en 1984 y desde que el país completó su transición a la democracia electoral en 1990, Nicaragua celebró elecciones generales en 1996, 2001 y 2006. Además, celebró elecciones municipales periódicas así como elecciones regionales para cargos en las regiones autónomas de la costa caribeña. Entre 1989 y 2006, todas las contiendas nacionales y la mayoría de las regionales y las municipales fueron monitoreadas por observadores internacionales y en términos generales se consideró que reflejaron la voluntad popular, aunque presentando irregularidades y problemas administrativos en diferentes grados.

Las principales fuerzas políticas participantes en cada una de las elecciones nacionales fueron las mismas que se disputaron el poder político durante la revolución y la contrarrevolución en la década de los ochenta: los sandinistas que habían liderado la revolución e intentaron crear una transición hacia el socialismo, y los liberales, que se resistían al cambio. Posteriormente en 2000, el entonces presidente del Partido Liberal, Arnoldo Alemán, hizo un pacto con el líder sandinista Daniel Ortega para reformar el sistema político y dividir el poder entre sus respectivos partidos, excluyendo a otros para crear así un sistema bipartidista de facto. Como resultado del Pacto el número de magistrados de la Corte Suprema se elevó a 16, de forma que cada partido designara a ocho miembros. El Consejo Supremo Electoral se amplió a siete miembros, tres de cada partido y un presidente supuestamente neutral. De igual forma, la Contraloría fue transformada en un órgano colegiado cuyos miembros son designados de acuerdo con cuotas partidistas de poder. Aunado a ello, se reformó la Ley Electoral para dificultar más la formación de partidos políticos y la obtención de financiamiento de campaña. En elecciones posteriores, ya sea el partido Liberal Constitucionalista (PLC) de Alemán o el Frente Sandinista de Liberación Nacional liderado por Ortega ganaron la presidencia y entre ambos partidos obtuvieron el control de la mayoría de los escaños legislativos.

Los principales aspirantes durante la contienda presidencial de 2011 fueron el presidente Daniel Ortega (FSLN), el ex presidente Arnoldo Alemán (Partido Liberal Constitucionalista, en alianza con el Partido Conservador, PLC-PC) y Fabio Gadea (Partido Liberal Independiente – Unión Nicaragüense por la Esperanza, PLI-UNE). Corrieron rumores en el sentido de que dos alianzas de menor importancia, la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN, que había quedado en segundo lugar en las elecciones presidenciales de 2006) y la Alianza por la República (APRE), recibieron financiamiento y colaboraban con el gobernante FSLN.

El marco jurídico para la celebración de elecciones se vio menoscabado por dos asuntos importantes. Primero, la candidatura del actual presidente Daniel Ortega era inadmisible de acuerdo con la Constitución de 1987, ya que él ya había ejercido ese cargo por el máximo permitido de dos períodos (1984-1990; 2006-2011), y porque una reforma aprobada en 1995 prohibía la reelección inmediata a la presidencia. La Corte Suprema de Justicia (CSJ) dictaminó en 2009 que estas restricciones violaban otro principio constitucional de la igualdad individual (y por lo tanto el derecho de Daniel Ortega a postularse), pero la conformación partidista de la Corte e irregularidades de procedimiento en esa decisión generaron cuestionamientos sobre su validez. En segundo lugar, los miembros del Consejo Supremo Electoral (CSE) habían permanecido en ese órgano más allá del período que les correspondía. La extensión de sus nombramientos fue autorizada mediante un cuestionable decreto presidencial emitido en 2010.[1] La composición partidista del CSE y el dominio del FSLN dentro de la estructura técnica y administrativa del Poder Electoral constituyen una causa adicional de preocupación, en especial si se toma en cuenta que los mismos magistrados del CSE presidieron las elecciones municipales de 2008 en las que los partidos de oposición y organizaciones nacionales presentaron pruebas de fraude en beneficio del partido gobernante.

Pese a estas inquietudes, las partidos opositores consideraron que la única opción era participar en los comicios, tomando en cuenta la lección que dejaron las elecciones legislativas realizadas en Venezuela en 2005, las cuales fueron boicoteadas por la oposición, lo que en consecuencia la excluyó de la arena política y profundizó su situación de desorganización. En Nicaragua, las perspectivas de triunfo de la oposición para los comicios de 2011 nunca fueron buenas. Antes de los comicios, las encuestas de opinión pública mostraban al presidente Ortega con una sólida ventaja con respecto a Gadea y Alemán, quien dividió el voto liberal. El FSLN obtuvo un triunfo por mayoría en los comicios de 2006, y tradicionalmente había obtenido hasta el 40% del voto. En 2011 se esperaba que se mantuviera como el partido más importante de la Asamblea Nacional por sí solo, y las encuestas sugerían que por primera vez podría capturar una mayoría simple de los escaños (47). Al menos una firma encuestadora encontró que el FSLN ganaría más del 60% de los escaños, como posteriormente informaron las autoridades electorales.

[1] La Constitución confiere a la Asamblea Nacional la responsabilidad de designar a estas autoridades, pero no había logrado llegar a un acuerdo en cuanto a los candidatos. En el contexto de este vacío, el presidente Ortega decretó que los mismos debían continuar ocupando sus cargos hasta que la Asamblea pudiese presentar nuevas nominaciones. Si bien la Constitución no ofrece ninguna guía para este tipo de situaciones, para prevenir vacíos institucionales la jurisprudencia internacional considera la posibilidad de la renovación tácita de cargos de autoridad hasta su elección o designación (reconducción tácita).

Entretanto, el PLI, que constituyó la principal alianza opositora, se reconformó con remanentes conservadores y progresistas de otros partidos. Su candidato presidencial era una personalidad octogenaria de la radio proveniente del Partido Liberal tradicional, mientras que el candidato a la vicepresidencia era un antiguo sandinista, Edmundo Jarquín, proveniente del MRS (Movimiento de Renovación Sandinista). Uno de sus máximos líderes y candidato a la Asamblea Nacional, el ex candidato presidencial Eduardo Montealegre, contaba con una reducida base de partidarios leales y algunos trabajadores experimentados del partido con quienes trabajó para los comicios de 2006. Disputas de liderazgo dividieron al PLI. Es posible que las posiciones ideológicas de los antiguos sandinistas incorporados a la alianza a través del MRS le hayan restado credibilidad entre los votantes liberales tradicionales.

La popularidad del presidente Ortega y el FSLN parecen derivarse en gran parte del desempeño económico del Gobierno y de sus programas sociales para la reducción de la pobreza, aunado a sus dádivas para la población de menores recursos. Pese a la contracción de la economía en 2009 en respuesta al colapso de los mercados financieros mundiales, Nicaragua disfrutó de aumentos en los precios de los productos básicos que constituyen sus principales exportaciones y en 2010 logró una tasa de crecimiento de 4,5%. La Administración Ortega logró contener la inflación en un 8% en 2011. De acuerdo con encuestas de hogares realizadas por un instituto de investigaciones políticamente independiente, financiado con fondos europeos, la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG), la pobreza descendió de 48,3% en 2005 a 44,7% en 2010, mientras que el porcentaje de nicaragüenses que viven en la extrema pobreza cayó de 17,2% a 9% durante ese mismo período. Donaciones de petróleo provenientes de Venezuela generaron alrededor de $500 millones por año entre 2009 y 2011, montos manejados al margen del presupuesto en calidad de préstamos con términos generosos. El Gobierno de Ortega repartió gratuitamente láminas de zinc para techos y animales de granja entre los nicaragüenses pobres, pavimentó carreteras, eliminó el pago de la matrícula escolar, visitó clínicas de salud que ofrecen atención gratuita y creó proyectos de empleo temporal.

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES 2011

El Consejo Supremo Electoral concluyó la tabulación de los votos el 11 de noviembre de 2011. En cuanto a la contienda presidencial se informó que el FSLN había obtenido el 62,46% de los votos, el PLI el 31,00%, el PLC el 5,91%, la ALN 0.40% y la APRE el 0,23%. El 15 de noviembre de 2011, Daniel Ortega Saavedra fue declarado presidente y Omar Halleslevens Acevedo vicepresidente. La OEA afirmó posteriormente que su conteo rápido de los votos produjo resultados similares, aunque sus métodos no fueron especificados y la expulsión de cuatro de sus 50 observadores de las JRV (mesas de votación) antes del conteo pudo haber dañado la representatividad de la muestra de esa Organización. Los porcentajes fueron similares en las contiendas nacionales y departamentales para diputados, así como en las elecciones para el Parlamento Centroamericano. De acuerdo con el CSE, el FSLN obtuvo 62 de los 90 escaños elegidos en la Asamblea Nacional. El PLI obtuvo 26 escaños, el PLC apenas 2 escaños y ningún otro partido obtuvo escaños legislativos. Si bien el PLI se rehúsa a aceptar la validez de esta distribución, no ha reclamado una cifra alternativa específica de escaños. Sin embargo, la agrupación argumenta que el CSE asignó ilegalmente los escaños del departamento de Rivas al

FSLN en violación del artículo 147 de la Ley Electoral, el cual según la interpretación del PLI estipula que los departamentos que elijan solamente dos diputados serán asignados un escaño a cada uno de los partidos que queden en primero y segundo lugar.

RESULTADOS PARA LA ASAMBLEA NACIONAL Y EL PARLAMENTO CENTROAMERICANO

	Nacionales	Departamentales	Escaños	PARLACEN	Escaños
FSLN	60,85%	60,64%	62	60,94%	13
PLI	31,59%	31,33%	26	31,58%	6
PLC	6,44%	6,59%	2	6,45%	1
ALN	0,76%	0,95%	--	0,68%	--
APRE	0,36%	0,5%	--	0,34%	--

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, al ser el candidato que terminó en segundo lugar en la contienda presidencial, Fabio Gadea obtuvo un escaño en la Asamblea Nacional, lo mismo que el presidente Daniel Ortega en su calidad de ex presidente de la más reciente elección pasada. La intención de esta disposición constitucional es otorgar un escaño al Presidente saliente, en un sistema que no permite la reelección inmediata pero el cual ahora perversamente confiere al Presidente una presencia en el Poder Legislativo e inmunidad. Por razones de salud, se desconoce con certeza si este escaño será asumido por el actual vicepresidente, Jaime Morales Carazo, quien no fungirá como vicepresidente para el nuevo mandato.

Esto llevó el total a 92 escaños, y se requerirían 56 votos para reformar la Constitución. En este escenario y tomando en cuenta la disciplina de partido, el FSLN estaría en posibilidad de reunir los votos necesarios con solo los miembros de su propia bancada, sin necesidad de requerir ningún voto de la oposición. Los diputados asumirán sus escaños en la Asamblea Nacional el 9 de enero de 2012 y los del PARLACEN el 15 de enero de 2012.

LA CALIDAD DE LA ELECCIÓN

Según diversas valoraciones, incluyendo las de observadores nacionales e internacionales, las elecciones realizadas en 2011 en Nicaragua no fueron transparentes y ninguno de los partidos de oposición aceptó los resultados. Observadores fidedignos tanto nacionales como internacionales catalogaron una importante cantidad de irregularidades como graves y no pudieron verificar los resultados de la elección. Resulta particularmente revelador que muchos de los problemas surgiesen de las autoridades electorales, en lugar de haber sido remediados por ellas.

Debido a que el Centro Carter no monitoreó las elecciones, que emprendió una misión de estudio antes que un esfuerzo más amplio de recolección sistemática de información sobre la calidad de los comicios, en este informe se exponen solamente las fallas más importantes mencionadas al grupo y documentadas en los informes de la Unión Europea (UE) y grupos observadores nacionales que se

consideran confiables. En el Anexo se incluye una descripción más completa de estas irregularidades.

Limitaciones a la observación electoral

Tanto la Unión Europea como la OEA negociaron un memorando de entendimiento, como ha sido la costumbre en ambos casos, en el cual el Gobierno de Nicaragua les garantizaba las condiciones adecuadas para monitorear los comicios. Empero, debido a que el Gobierno publicó muy tarde el reglamento para los observadores (Reglamento para el Acompañamiento Electoral) –el 16 de agosto de 2011– estos grupos no pudieron desplegar sus equipos ni verificar la calidad del proceso electoral en su conjunto, ya que etapas críticas (inscripción de partidos y candidaturas, verificación del padrón electoral, empadronamiento de votantes y el primer mes de campaña) se desarrollaron antes de que sus misiones se establecieran en el país.

El Jefe de la misión de la OEA denunció que las autoridades de las JRV (mesas de votación) habían obstaculizado las funciones de los observadores que estaban a su cargo. El día de los comicios, a 10 de los 50 observadores de la OEA desplegados se les impidió ingresar y observar en horas de la mañana los sitios de votación que habían seleccionado.. Esto significó que no pudieron verificar si las urnas estaban vacías en el momento en que fueron selladas. En ninguna elección realizada hasta este momento en Nicaragua se había visto nada tan cercano a impedir la observación internacional de manera tan extendida y frecuente.

En su segundo comunicado, emitido el 17 de noviembre, la misión de la Unión Europea indicó que a su personal, junto con los fiscales de mesa de los partidos políticos, se le impidió observar efectivamente la suma total de votos, en el nivel de las distintas JRV, realizada en los centros municipales de cómputo posteriormente al día de los comicios.

El Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE), un prestigioso y experimentado grupo nacional dedicado a la observación electoral, solicitó acreditarse, pero la acreditación le fue denegada para observar dentro de los recintos de las JRV, pese a haber cumplido con los requisitos legales y pese a la intensa presión social e internacional ejercida sobre las autoridades electorales. Otro grupo con vasta experiencia, Ética y Transparencia (ET), no solicitó la acreditación.

Irregularidades en los preparativos

En el período previo a la elección, los problemas más importantes relacionados con los preparativos involucraron el padrón electoral y el documento de identidad de los votantes (*cédula*). Los registros de votantes deben actualizarse periódicamente de forma que reflejen los cambios de dirección reportados por los electores que se muden dentro del país. En Nicaragua después de esto se realiza un proceso de verificación mediante el cual los votantes visitan sus sitios de votación para comprobar que se encuentren empadronados en el lugar correcto. Este proceso se realizó en julio de 2011 sin la presencia de observadores internacionales.

Además, los padrones deben depurarse (limpiarse) de manera regular para eliminar los nombres de a quienes se haya emitido certificados de defunción, pero los ciudadanos se quejaron de que esto no siempre se hizo. La política del CSE es que los ciudadanos no sean eliminados del padrón incluso cuando no hayan votado en muchos años o exista la posibilidad de que hayan fallecido o

emigrado permanentemente. En consecuencia, el registro de votantes está inflado con respecto al número real de personas aptas para votar y con probabilidades de presentarse a las urnas. Así, mientras que para la elección de 2011 el padrón contenía alrededor de 4.200.000 nombres, la estimación del propio CSE en términos del padrón real era de 3.360.000 personas.

Algunos ciudadanos que habían solicitado pero no recibieron su cédula de identidad realizaron protestas y otros se mostraron preocupados porque autoridades electorales de inferior jerarquía repartían estos documentos de acuerdo con criterios partidistas. El CSE mostró datos que indicaban que había emitido 283.015 documentos nuevos, una cantidad mayor a la de cualquiera de las elecciones pasadas. Debido a que muchos documentos vencían en 2011 los ciudadanos estaban ansiosos de obtener uno nuevo. Los ciudadanos continuaron fueron habilitados para votar aunque su cédula hubiese vencido, sin embargo dicho documento es necesario para otros propósitos.

Otras fallas de importancia se dieron durante los últimos días antes de las votaciones, con errores y retrasos en la emisión por el CSE de credenciales de representantes y fiscales de partidos políticos de oposición y como resultado de ello cantidades significativas no tuvieron la posibilidad de monitorear las votaciones. Además, el momento y la forma en que los representantes de los partidos fueron seleccionados para conformar las mesas de votación (*Juntas Receptoras de Votos, o JRV)* fueron variadas con respecto al procedimiento aplicado en el pasado y no coincidieron con el calendario electoral. Además, es de destacar que la alianza PLI-UNE quedó en su mayor parte excluida de la representación entre los funcionarios electorales a nivel de las circunscripciones electorales, municipios y departamentos, contrario al propósito de la ley. La creación por parte del CSE de un puesto de "coordinador de centros de votación" cuya función no está especificada en la ley, y el cambio tardío en el formato de las papeletas añadieron confusión y dudas en torno al proceso y es posible que haya confundido a los electores. Otros problemas sobre los que surgieron amplias sospechas, aunque sin embargo imposibles de confirmar, fueron el uso de recursos públicos en la campaña del partido gobernante y el pago de sobornos a personal de los partidos de oposición.

Irregularidades de procedimiento durante las votaciones

Si bien las votaciones fueron pacíficas, resultó claro durante el día que las autoridades electorales habían eliminado de forma sistemática muchos de los controles normalmente aplicados para prevenir el fraude en las urnas. En lo que representa un quiebre con respecto a lo que tradicionalmente se había acostumbrado, a la oposición no se le permitió fiscalizar el empaque del material electoral. Luego el día de las votaciones muchos fiscales de la oposición tuvieron dificultades para ingresar a las JRV. Por lo tanto, no estuvieron presentes cuando el material se desempacó y cuando se armaron las urnas, de forma que un porcentaje importante no pudo verificar si las mismas estaban vacías antes de que se iniciaran las votaciones. Los partidos de oposición también denunciaron que los presidentes de las JRV habían recibido instrucciones de no contar el total de papeletas (boletas de votación) ni registrar las cantidades de papeletas usadas y no usadas –un procedimiento de control normal–. De hecho estos datos no fueron publicados después de las votaciones. Mientras que en elecciones anteriores se generaba un código de seguridad *ad hoc* en cada JRV y se lo anotaba en las papeletas de forma que si se introducían papeletas ajenas a la JRV estas pudieran ser descubiertas fácilmente, en los comicios de 2011 las

papeletas provenían del CSE con códigos de seguridad previamente estampados. Todos estos cambios podrían haber facilitado la adulteración o llenado de las urnas.

Problemas con el conteo y comunicación de los resultados

El PLI informó que algunos de sus fiscales de mesa fueron expulsados de las JRV antes de que se contaran los votos. Previamente al conteo, cuatro observadores de la OEA fueron expulsados de las mesas de votación a las que se encontraban asignados. Es posible que esto haya sido un intento por sabotear el conteo rápido por parte de ese organismo para la contienda presidencial; la Unión Europea (UE), que aseguró no estar realizando este tipo de escrutinio, no reportó que ninguno de sus observadores fuese expulsado durante el conteo.

En elecciones pasadas, el CSE ha publicado el conteo de votos para cada JRV por separado y en tiempo real a medida que los datos ingresaban al centro de cómputo, de forma que los partidos pudieran captar de inmediato cualquier discrepancia. En 2011, por el contrario, el CSE publicó cifras consolidadas para cada candidato o lista de partido y no publicó los datos de cada mesa por separado, aunque sí se publicó datos por centro de votación (un centro puede incluir múltiples JRV). Por consiguiente, los partidos políticos no pudieron cotejar sus copias de las actas de las JRV con los números ingresados a las computadoras del CSE y sumados para determinar los ganadores. Las autoridades electorales no ofrecieron ninguna explicación sobre este cambio de procedimiento y como consecuencia de este los resultados quedaron en su mayor parte sin posibilidad de ser verificados.

De acuerdo con el calendario electoral, estaba previsto que los resultados de la elección se publicaran sino hasta el 22 de noviembre, tras lo cual habría un plazo de tres días para la presentación y resolución de quejas o impugnaciones, mientras que la proclamación de los funcionarios elegidos estaba prevista para el 1º de diciembre. En su lugar el CSE publicó los resultados el 11 de noviembre y poco después proclamó a los ganadores, despojando a la oposición del tiempo necesario para preparar y presentar impugnaciones. El 14 de noviembre el PLI presentó un recurso ante el CSE argumentando, entre otras cosas, que el Calendario Electoral establecía que los resultados preliminares debían ser publicados el 22 de noviembre y que, por haberlos publicado el 11, el CSE redujo a la mitad el tiempo de que disponían los partidos políticos para reunir información y presentar impugnaciones. El CSE desestimó el recurso del PLI y proclamó oficialmente a los ganadores el día 15.

Tal cual fueron publicados, los datos no indicaban el número de papeletas en blanco o estropeadas, imposibilitando así la realización de cualquier auditoría sobre el uso de las papeletas. No obstante, resulta extraño que los resultados finales dieran a los candidatos presidenciales 89.252 votos menos que los emitidos para elegir las diputaciones en el ámbito nacional, y 118.305 votos menos que los emitidos para las diputaciones departamentales, en una elección en donde las contiendas legislativas eran más vulnerables al fraude. Si bien esto no es en sí mismo un indicador de manipulación de los votos, es muy poco común que los votantes dejen en blanco la porción presidencial de la papeleta votando por los cargos de menor jerarquía.

No fue posible calcular una tasa exacta de abstencionismo, dado que se desconocía el número real de votantes potenciales debido a las imprecisiones en el padrón electoral.

Violencia electoral

Durante los meses previos a la elección estallaron varias protestas espontáneas en el norte del país (donde se luchó la contrarrevolución) de ciudadanos que no habían recibido su nueva cédula de identidad. Si bien podían votar con su cédula vencida, este es un documento vital para el ejercicio de los derechos ciudadanos y la percepción de que la producción de cédulas se había politizado fomentó el resentimiento. La noche antes de las elecciones, el edificio del Consejo Electoral Municipal (CEM) en Sébaco fue atacado por amotinados, quienes voltearon y quemaron varios autos.

Inmediatamente después de la elección, tres activistas del PLI fueron asesinados y dos fueron gravemente heridos en un incidente supuestamente relacionado con los comicios, y un miembro del FSLN fue asesinado en otro incidente separado. Tras un período de calma, en diciembre se dio una oleada de violencia aparentemente relacionada con los comicios, cuando en cuatro incidentes por aparte tres oficiales de policía y otro secretario político del FSLN fueron asesinados en varias localidades de la RAAN (Región Autónoma del Atlántico Norte). Durante este período, organizaciones independientes de derechos humanos han acusado al ejército nicaragüense y a la policía nacional de violar los derechos humanos de partidarios de la oposición, al buscar a los sospechosos de participar en algunos de estos asesinatos.

Partidarios de la oposición argumentan que los nicaragüenses temen el tipo de represión ejercida contra quienes protestaron durante el fraude en las elecciones municipales de 2008 y que por ellos su renuencia a tomar las calles para protestar por las votaciones de 2011. Ciudadanos nicaragüenses dijeron a los expertos del Centro Carter que ellos confían en las fuerzas armadas pese al hecho de que el General Omar Halleslevens, un antiguo jefe del ejército, era el compañero de fórmula de Daniel Ortega, pero miembros de los partidos de oposición y observadores nacionales no confiaban que la policía los protegería de ataques de las turbas supuestamente dirigidas por el FSLN.

REACCIONES ANTE LOS RESULTADOS

La oposición no aceptó como legítimos los resultados de la elección y el viciado proceso electoral generó pequeñas protestas y algunos incidentes violentos. La Conferencia Episcopal de Nicaragua expresó su preocupación ante la imposibilidad de garantizar que los resultados de la elección fuesen un reflejo fiel de la voluntad popular. El Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) exhortó a reemplazar al desacreditado CSE. Entretanto, las reacciones en la comunidad internacional fueron mixtas.

Reacción de la oposición

Casi de inmediato, el candidato presidencial del PLI, Fabio Gadea, calificó los comicios de fraudulentos. A medida que surgían denuncias de anomalías en el proceso, partidarios del PLI montaron protestas esporádicas en Managua y en algunos de sus bastiones, por ejemplo Matagalpa. Si bien se trató de reuniones pequeñas de carácter pacífico en que los manifestantes sumaban varias docenas en lugar de miles, en varias ocasiones partidarios del FSLN desplazaron a los manifestantes con celebraciones de triunfo en los sitios planeados para las protestas.

Posteriormente, el 3 de diciembre, grupos de la sociedad civil organizaron una marcha de protesta en la que habrían participado hasta 5.000 personas.

Aunque el conteo de votos no pudo verificarse en ausencia de la publicación de los resultados de cada JRV, pocos dudan que el presidente Ortega obtuvo el triunfo en primera ronda, para lo cual se requiere apenas el 35% de los votos y una ventaja de cinco puntos con respecto al candidato más cercano en el segundo lugar. Más bien, el objeto de la disputa fue el porcentaje de escaños en la Asamblea Nacional. La insistencia de Gadea de que el fraude perpetrado en la contienda presidencial le había negado la posibilidad de una segunda ronda inicialmente se entendió como un medio para ganar tiempo para que el PLI reuniera las copias de las actas de las JRV en manos de sus representantes partidistas y preparara una impugnación oficial. Empero, Gadea mantuvo su posición incluso después de que las quejas fueron desestimadas y los resultados fueron anunciados, declarando que él era el verdadero presidente y se negó a aceptar el escaño legislativo que le correspondía como candidato presidencial que quedó en segundo lugar, con el argumento de que se desconocían los resultados.

Los fiscales de mesa del PLI estuvieron presentes en aproximadamente el 80% de los sitios de votación durante el día, y al menos en el 70% durante el conteo. No obstante, presentaron apenas 18 impugnaciones en las JRV. (La ley requiere que las impugnaciones se presenten en las actas de las respectivas JRV la noche de la elección.)

Diversas fuentes dijeron al Centro Carter que los fiscales de mesa del PLI habían recolectado las actas de alrededor del 60% de las JRV, pero se pensaba que algunas de estas habían sido alteradas o eran ilegibles. Podrían mostrarse resultados parciales combinando las actas de las JRV recolectadas por el PLI y el PLC, así como los datos en manos de los observadores nacionales, quienes registraron algunos de los resultados colocados en el exterior de los centros de votación. Sin embargo, debido a que el CSE no publicó los resultados de cada JRV los partidos quedaron sin estadísticas oficiales con las cuales comparar sus copias de las actas de las JRV.

Incluso si el CSE hubiese publicado el conteo de cada junta receptora, es posible que el PLI no hubiera tenido suficientes copias legibles de las actas como para sustentar una acusación de fraude extendido que pudiese obligar a la realización de nuevas elecciones. Al no publicarse los resultados junta por junta, a los partidos se les complicó determinar si la votación había sido manipulada. En Jinotega y Chontales, dos departamentos que son bastiones de la oposición, se informó que líderes locales del PLI y la UNE lograron reunir el 94% y el 97% respectivamente las actas de las JRV para compararlas con los totales departamentales obtenidos por el CSE. Sobre esta base pudieron argumentar que suficientes votos habían sido cambiados como para darle al FSLN un segundo diputado en cada departamento. (Cada una de estas áreas elige tres representantes ante la Asamblea Nacional)

Por razones que trascienden el alcance de este informe, y en ausencia de pruebas incontrovertibles de manipulación de los votos, la comunidad internacional no asumió una postura fuerte en torno a la interrogante sobre la fabricación de los resultados. Por su parte, el CSE rápidamente desestimó todas las apelaciones formales porque a su juicio carecían de fundamento.

Los diputados del PLI acordaron asumir sus escaños en la Asamblea Nacional, los cuales obtuvieron de forma legítima pese a las difíciles condiciones de los comicios, aunque esto no fue señal de que avalaran el ejercicio electoral en su conjunto. El PLI estaba conciente de que el Gobierno estaba en posición de aplicar una fuerte presión para inducirle a participar. Siguiendo la práctica habitual en Nicaragua, el PLI había contraído un préstamo de $2,2 millones para su campaña con un banco local, respaldado por la expectativa de que estos fondos se reembolsarían con el dinero reintegrado por el Gobierno a los partidos que obtuvieran al menos el 4% de los votos. Los líderes del PLI temían que si no reconocían los resultados publicados, esos fondos les serían retenidos y el partido iría a la bancarrota.

Adicionalmente, había una decisión pendiente en torno a una vieja disputa dentro del PLI sobre quién era el representante legal del partido. Otras tres facciones de la agrupación disputaban la afirmación del diputado Indalecio Rodríguez de que a él le corresponde este puesto, pese a que tal afirmación había sido ratificada por el CSE anteriormente en 2011. Si los diputados del PLI no asumían sus escaños, el control legal del partido podría transferirse a un líder rival. Por último, en esa misma disputa algunos candidatos del PLI –incluyendo algunos que resultaron elegidos– habían sido acusados de no militar para el partido y por lo tanto de no calificar para la elección. Pese a la presión de los observadores internacionales, este asunto fue decidido previo a las votaciones y algunos diputados elegidos podrían ser despojados de sus escaños.

Con el convencimiento de que no podrían obtener ningún remedio legal en un sistema judicial parcializado, el grupo de la sociedad civil Hagamos Democracia planteó un caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos impugnando el proceso electoral, y en particular la legitimidad de la candidatura de Daniel Ortega. No obstante, es preciso anotar que la oposición decidió competir en la elección presidencial a pesar del fallo de la Corte Suprema permitiendo la candidatura de Ortega, y no se presentó ninguna denuncia ante la Comisión Interamericana previamente a los comicios.

Reacción de la OEA

Alejándose de la práctica habitual, el jefe de la misión de la OEA se fue del país sin dar una conferencia de prensa sobre su valoración preliminar del proceso electoral. En su lugar, la secretaría de la OEA emitió un comunicado de prensa señalando que el Secretario General de la Organización había llamado al presidente Ortega la noche de la elección felicitando al pueblo nicaragüense por el carácter pacífico de la elección, además de hacer notar las quejas del jefe de la misión sobre los impedimentos que afrontaron sus observadores y la metodología utilizada durante las votaciones.[2]

El informe de la misión de observación electoral de la OEA discutido por el Consejo Permanente el 15 de noviembre señala las irregularidades en el proceso electoral y los obstáculos con que topó la misión debido al incumplimiento por parte del CSE con los términos del memorando de entendimiento suscrito con la Organización. El embajador nicaragüense primero felicitó a la misión por su informe, y varios días más tarde rechazó elementos de dicho informe que calificó

[2] Posteriormente Insulza aclaró que su declaración incluida en el comunicado de prensa del 7 de noviembre a efectos de que "la democracia y la paz han dado un paso adelante" como resultado de los comicios había sido un error y no debió haberse incluido.

como falsos, demandando que se sacaran del informe. El CSE preparó una refutación que incluyó un reclamo en el sentido de que los observadores de la OEA llegaron tarde en la mañana a los sitios de votación, en lugar de que se les hubiera impedido el ingreso o de que hubieran sido expulsados. En su mayor parte, los Estados Miembros declinaron cuestionar el proceso electoral y más bien felicitaron a Nicaragua por su proceso electoral. Las excepciones fueron los Estados Unidos, Canadá y Costa Rica, cuyos representantes se mostraron preocupados por el informe de la misión y por el proceso.

Reacción de la UE

En su declaración inicial emitida el 8 de noviembre, la misión de la Unión Europea llamó duramente la atención del CSE por numerosas fallas, destacando en particular su falta de independencia y transparencia, y lamentando el deterioro en su funcionamiento desde la última elección celebrada en 2006. En otro comunicado emitido el 17 de noviembre la UE señaló que la falta de transparencia se agravó en todos los niveles de la administración electoral durante la tabulación de los resultados y su publicación. Sin embargo, al igual que la OEA se limitó a la descripción de "irregularidades" absteniéndose de utilizar el término "fraude".

Reacción de los Estados Unidos

Las elecciones generaron fuertes críticas por parte de los Estados Unidos. Mencionando los informes de las misiones de la Unión Europea y la OEA, el Departamento de Estado dijo el 10 de noviembre de 2011 que la elección fue objeto de irregularidades significativas y que no había sido transparente ni administrada de manera imparcial. El Departamento de Estado señaló la ausencia de una contabilidad completa de las papeletas, el hecho de que no se acreditaran grupos nacionales de observación fidedignos, los problemas con la distribución de las cédulas de identidad, así como el hecho de que a algunos observadores internacionales se les negara el acceso a los sitios de votación. En lugar de referirse a Daniel Ortega como si hubiese sido elegido, el Departamento de Estado sencillamente señaló que el Gobierno había anunciado que este ocuparía la presidencia durante otro mandato. Estados Unidos prometió continuar apoyando a la sociedad civil, pero mantuvo silencio en cuanto a si apoyaría al Gobierno.

La presidenta del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, Ileana Ros-Lehtinen, convocó a una audiencia el 1.º de diciembre y señaló que Estados Unidos no debía reconocer la elección, a la que calificó de una "farsa". Los senadores Robert Menéndez (NJ-Demócrata) y Marco Rubio (FL-Republicano) sometieron una resolución a consideración del Senado en la que exhortaban a la Administración Obama a oponerse al otorgamiento de préstamos por parte de las instituciones financieras internacionales al Gobierno nicaragüense y sugerían que la OEA considere la posibilidad de suspender la membresía de Nicaragua de conformidad con el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana.

La interrogante crucial en términos de política es si Estados Unidos aplicará a Nicaragua una dispensa relacionada con la transparencia fiscal, la cual tendría que renovarse en marzo de 2012, además de otra dispensa relacionada con la resolución de casos de propiedad, que vence en junio. Si la primera dispensa no se emite, el efecto sería un bloqueo a la ayuda bilateral de los Estados Unidos a diversas entidades gubernamentales. Si la segunda no se emite, representantes estadounidenses estarían en obligación de votar contra el otorgamiento de préstamos a Nicaragua

en las instituciones financieras internacionales; la ayuda humanitaria y para la sociedad civil también se vería restringida. Al estar dentro de la categoría de país pobre altamente endeudado, Nicaragua solamente tiene acceso a fondos concesionales. En el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el país solo califica para fondos para operaciones especiales que Estados Unidos también estaría en posibilidad de vetar, pero los cuales no han sido tratados con condicionalidad política en el pasado, en tanto podría haber renuencia a introducir criterios políticos. Si bien el país también califica para recibir fondos de la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA) del Banco Mundial, el BID constituye su fuente más importante de financiamiento multilateral.

CAMBIOS EN LA DINÁMICA POLÍTICA

Las elecciones de 2011 trajeron consigo una reconfiguración de las fuerzas políticas. La división postrevolucionaria de sandinistas y antisandinistas y la primacía de los liberales con respecto a los conservadores en este último grupo, se mantuvieron como la línea divisoria fundamental en la vida política del país. Sin embargo, es claro de que muchos votantes independientes votaron por primera vez por el FSLN. Es evidente que los beneficiarios de este proceso electoral fueron el FSLN y Daniel Ortega, quien continuará gobernando y ahora puede hacerlo unilateralmente. Entre los partidos de oposición, el PLI no fue necesariamente el actor más perjudicado. Si bien es posible que los preparativos electorales partidizados y un conteo de votos carente de transparencia hayan debilitado artificialmente su posición legislativa, el PLI superó el porcentaje del voto que Eduardo Montealegre había reunido en el pasado gracias a una alianza política distinta, y en 2011 emergió como la fuerza líder de oposición. La otra facción liberal –el PLC y el ex presidente Arnoldo Alemán– sufrió pérdidas más serias y las elecciones también ilustraron la influencia cada vez menor de la Iglesia Católica, ciertos elementos de la sociedad civil y la OEA, como se analiza en las siguientes secciones.

El PLC y Arnoldo Alemán

El PLC dominó la vida política en Nicaragua durante una década, ganando por primera vez la presidencia en 1996 bajo el liderazgo de Arnoldo Alemán. En enero de 2000, Alemán selló un pacto político con Daniel Ortega que permitió reformar la ley electoral para excluir en términos funcionales a los partidos pequeños. Asimismo, distribuyó los nombramientos ante la Corte Suprema y el Consejo Supremo Electoral de forma tal que no importando cuál de los partidos dentro del pacto ganase las elecciones, el candidato que quedara en segundo lugar mantendría una proporción igual del poder en esos órganos. Aunque el ex mandatario fue declarado culpable por cargos de corrupción y estuvo brevemente en prisión, en enero de 2009 obtuvo un indulto de la Corte Suprema, lo cual le permitió postularse para un segundo mandato presidencial en 2011. Sin embargo, las encuestas preelectorales predijeron con precisión que Alemán sufriría una fuerte derrota. Además, el PLC quedó virtualmente eliminado de la Asamblea Nacional, en donde su representación quedó reducida a dos escaños. El PLC rechazó la elección pero dio a sus diputados la opción de asumir sus curules, aunque quedó claro que estos no hablarían por el PLC.

La Iglesia Católica

La Iglesia Católica ha sido uno de los críticos más abiertos en cuanto a la erosión de la democracia en Nicaragua. Actuando a título personal, el Cardenal Miguel Obando y Bravo, en la actualidad retirado, dio su apoyo a Daniel Ortega a partir de las elecciones de 2006, cuando Ortega revirtió su

posición y se opuso al aborto incluso cuando se trate de salvar la vida de la madre. Sin embargo, la jerarquía eclesiástica activa había sido una crítica permanente del retroceso democrático experimentado en el gobierno de Ortega, en especial tras el fraude en los comicios municipales de 2008. Por su parte, el Gobierno se mantenía indiferente ante los obispos, declinaba dialogar con ellos y en privado les consideraba irrelevantes en vista del decreciente porcentaje de católicos practicantes.

En 2011, el Cardenal Obando y Bravo de nuevo se expresó abiertamente a favor de la reelección de Ortega. Los obispos se opusieron a tal candidatura por considerarla ilegítima y exhortaron a la población católica a votar de acuerdo con principios éticos, aunque se abstuvieron de puntualizar sus propias preferencias. No obstante, existía la percepción generalizada de que la Iglesia se mantenía escéptica ante la renovación por parte de Ortega de su fe católica en un momento altamente conveniente, antes de su triunfo en 2006.

Es probable que el desenlace de los comicios refuerce la posición del Cardenal y su reducido círculo de sacerdotes aliados con respecto a la del grueso del clero católico. Esto no evitó que la Conferencia Episcopal de Nicaragua emitiera un fuerte comunicado cuestionando la integridad del proceso electoral y la capacidad del CSE.

Elementos de la sociedad civil

Algunos grupos de la sociedad civil emergieron más débiles a partir del proceso electoral. Entre estos se encuentran grupos que solían apoyar al sandinismo pero se separaron del FSLN, en especial los que se alinearon con el MRS cuando este se escindió del Frente; el MRS obtuvo apenas dos escaños como parte de su alianza con el PLI. Periodistas independientes , defensores de los derechos humanos y grupos de mujeres no sandinistas se encuentran entre quienes fueron acosados por el Gobierno sandinista a través de supuestas auditorías tributarias punitivas y otros medios, y que en este momento son más vulnerables.

Mientras que permitió la presencia de observadores internacionales, el CSE denegó las credenciales al IPADE y a Hagamos Democracia, sentando así el precedente de aplicar una doble moral contra sus propios ciudadanos. Aunque estos grupos y Ética y Transparencia hicieron su labor de monitoreo en la medida de lo posible sin tener acceso, su evaluación cualitativa de los procedimientos dentro de las JRV fue bloqueado y su recolección de los resultados provino en gran parte de fuentes partidistas. Estos observadores nacionales no estaban en posición de demostrar si los resultados fueron válidos, y su función pareció ser menos efectiva para contener la erosión del proceso electoral de lo que sus donantes y activistas hubiesen esperado.

Observación electoral internacional y la OEA

La observación electoral internacional en general y la OEA en particular también se cuentan entre los perjudicados por el proceso. El Gobierno nicaragüense sentó un precedente de requerir que los grupos observadores interesados negocien condiciones aceptables para el monitoreo antes de cada elección, y de acuerdo con el calendario del Gobierno (el cual en general fue sumamente tardío).

La UE emergió como la organización de referencia para una elección en el Hemisferio Occidental, y eso en sí mismo refleja el pobre papel desempeñado no habla bien del papel jugado por la OEA. El Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, el cual combina el comercio y la

cooperación, se basa formalmente sobre la premisa de la observancia de los principios de la democracia liberal, y su firma está prevista para principios de 2012 pese al abierto retroceso de Nicaragua. Por su parte, si bien la OEA ha ofrecido asistencia técnica para mejorar los procesos electorales en el futuro, el Consejo Permanente se abstuvo de criticar las elecciones.

PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

Las viciadas elecciones y la profundización del dominio político por parte del FSLN introdujeron incertidumbre en cuanto a las reglas del juego político. En el mes siguiente a la elección, el gobierno respondió con evasivas ante el creciente clamor de reemplazar a los miembros del CSE y de emprender una reforma profunda del sistema electoral. Aunque aumente la presión internacional en favor de tales reformas, persiste la duda de si el gobierno accederá a introducirlas. Más bien, los próximos años podrían traer cambios que alteren el actual modelo constitucional de democracia liberal vigente en Nicaragua. Entre las posibilidades de evolución de los acontecimientos cabe mencionar una reestructuración constitucional hacia un nuevo modelo participativo o neocorporativista, reducción de las prerrogativas otorgadas al segundo partido político en virtud del pacto de 2000, y desintegración de la alianza opositora del PLI y consolidación de un régimen monopartidista. La posibilidad de que el patrimonialismo que tradicionalmente ha caracterizado la vida política en Nicaragua se profundice, junto con la corrupción asociada a ello y la competencia desleal en la economía, constituye otra interrogante.

Reestructuración constitucional

Resulta claro que el FSLN desea deshacer algunas de las reformas constitucionales introducidas en 1995. Esas reformas trasladaban poderes presupuestarios del Poder Ejecutivo al Legislativo, limitaban al Presidente a dos mandatos sin la posibilidad de la reelección inmediata, y prohibían a sus parientes cercanos postularse a ese mismo cargo (una ambición sobre la que según se dice la Primera Dama, Rosario Murillo, ha pensado), entre otras reformas que podrían revertirse a partir de ahora.

Sin embargo, las indagaciones hechas por el Centro Carter auguran una reforma del Estado mucho más radical. Algunos líderes dentro del FSLN consideran anticuado el modelo clásico de la democracia de Montesquieu, en el que la separación de poderes establece un sistema de pesos y contrapesos. Según argumentan, las constituciones modernas no se caracterizan por tener poderes de Estado, sino órganos de Estado, apelando a lo que sería una nueva versión de un modelo neocorporativista. Es posible que el gobierno renueve los esfuerzos hechos hace algunos años (en ese entonces bloqueados por la Asamblea Nacional en la que el FSLN era el partido minoritario) para conferir la condición de *órgano de Estado* a los Consejos del Poder Ciudadano (CPC). Con ello se integrarían estas organizaciones comunitarias de base partidaria a la estructura formal del Estado, haciendo así eco del experimento de democracia participativa que los sandinistas intentaron introducir en los años ochenta.

En la práctica, las autoridades judiciales y electorales, si bien son poderes independientes del Gobierno, han estado siempre en condición de inferioridad con respecto al Poder Legislativo y al Ejecutivo, y en años recientes han caído bajo el control del partido gobernante, de forma tal que para efectos prácticos funcionan ya en gran parte como lo harían en un Estado neocorporativista.

Empero, en principio, siempre y cuando mantengan su condición formal de poderes co-iguales del Estado las actuales tendencias centralizadoras podrían revertirse para reestablecer los pesos y contrapesos.

Aunque el sector empresarial está sumamente interesado en una reforma judicial debido a que la incertidumbre en el entorno jurídico y el costo de obtener decisiones favorables obstaculizan la inversión, el COSEP también demanda la introducción de reformas a la ley electoral y la conformación de un nuevo CSE. Si esto se hace de la manera apropiada, tales medidas permitirían reconstruir la confianza en las instituciones electorales. Sugerencias hechas en privado desde la bancada sandinista en la Asamblea Nacional y propuestas hechas en público desde el Consejo Nacional de Universidades –un grupo de observadores nacionales afín al FSLN– incluyen la depuración del padrón electoral para eliminar a las personas fallecidas; la simplificación de la emisión de las cédulas de identidad (y posiblemente la creación de una cédula de votación, aparte del documento nacional de identidad); la más temprana apertura de los CEM (Consejos Electorales Municipales) -que en la actualidad se abren seis meses antes de cada elección-; el establecimiento de plazos más prolongados para que el CSE prepare y acredite a los fiscales de los partidos de oposición; la introducción de mejoras en el registro civil de forma que los registros de nacimientos sean adecuados para la provisión de cédulas de identidad a los votantes; y la clarificación de cuáles serán los partidos que pueden presentar nombres para cubrir el tercer puesto en las JRV. Si bien el FSLN podría considerar estas alternativas, también rechaza algunas de las propuestas adicionales planteadas abiertamente por grupos de la sociedad civil como el IPADE, como la de aceptar nuevamente para las elecciones municipales las candidaturas por suscripción popular para quienes no se encuentren inscritos con ningún partido político. El FSLN argumenta que esto se convertiría en una vía para el ingreso a las campañas de fondos ilícitos provenientes del narcotráfico.

Fin del pacto de 2000

El Frente Sandinista ahora también puede utilizar su mayoría legislativa para designar a los nuevos miembros del CSE, la CSJ y otros órganos, para lo cual requiere de una mayoría simple de 47 votos. Bien cabe la probabilidad de que designe de nuevo a los actuales magistrados, puesto que el partido considera un activo la experiencia que estos ya tienen. Sin embargo, la informalidad con que se han manejado los nombramientos ante el CSE y la CSJ a partir del pacto de 2000, en donde el PLC y el FSLN se repartieron los puestos, es algo que está sujeto a cambios. Ahora que el PLC ha quedado desplazado por el PLI, el pacto entre los dos caudillos Ortega y Alemán, que fue el principal mecanismo organizador del poder político durante la última década, quedó en efecto anulado.

Se espera que los sandinistas cedan espacio de liderazgo en el ámbito legislativo, en la CSJ y el CSE para que el PLI quede en alguna medida representado. No obstante, en el mejor de los casos ello será en proporción al número de votos obtenidos, lo cual significa que la cuota de la oposición se reducirá a aproximadamente un tercio de los puestos o menos: una cantidad insuficiente para ejercer una influencia significativa. Algunas fuentes indicaron que si se reforma la ley electoral podría cambiar el papel de la segunda fuerza para hacer nombramientos en los niveles inferiores de la administración electoral (Consejos Electorales Departamentales, Consejos Electorales Municipales y las JRV).

Cualquiera de estos cambios sería una señal de la intención del FSLN de utilizar su nuevo dominio legislativo para extender su poder como partido al interior de otras instituciones estatales. La mayoría de los críticos con los que se reunió el Centro Carter aseguran que el objetivo primordial de los sandinistas es mantener ese poder de forma permanente. Por lo tanto, se requiere precaución al momento de recetar una reforma institucional como remedio a los males de la democracia, ya que dependiendo de su proceso y del contenido resultante, tales reformas podrían servir solamente para afianzar a un partido único y hegemónico.

Disolución del PLI

Aunque el PLI no tendría los votos suficientes en la Asamblea Nacional para evitar que se consolide un régimen monopartidista, sí podría imponer costos políticos al gobierno en círculos internacionales e internos mediante su trabajo de oposición en la Asamblea Nacional. Sin embargo, el PLI es un partido poco cohesionado e involucrado en una alianza inestable que bien podría deshacerse. Es poco probable que el FSLN fomente tal desintegración, que toparía con una cacofonía de voces en la Asamblea cuya gestión demandaría mucho tiempo. Por lo tanto, es posible que prefiera tener un solo interlocutor cuya cooperación le confiera legitimidad a las reformas. No obstante, es posible que el PLI se fracture en función de las fisuras que de por sí existen a medida que sus líderes se disputen los puestos.

Mayor patrimonialismo

La comunidad empresarial y medios de comunicación de oposición han servido de contrapeso a la centralización del poder en gobiernos anteriores, pero esto también podría cambiar en el mediano plazo.

La actual administración Ortega ha sostenido regularmente encuentros con representantes del sector empresarial para discutir una agenda conjuntamente definida, y solamente una ley que afecta a dicho sector ha sido aprobada sin su consentimiento. Sin embargo, ahora los empresarios temen que la construcción de consensos por parte del gobierno sea una cuestión de gracia y no de necesidad, por lo que podría abandonar esos esfuerzos. Aunado a la aprensión de Estados Unidos y de la Unión Europea sobre la legitimidad del gobierno y la seguridad jurídica, ello podría desalentar la inversión extranjera directa. Si Estados Unidos no otorga a Nicaragua la dispensa relacionada con los casos de propiedades, es posible que el financiamiento multilateral se vea sustancialmente reducido, lo cual aumentaría la dependencia de Nicaragua de la ayuda venezolana y debilitaría aun más la confianza de los inversionistas.

La comunidad empresarial también se mostró preocupada ante la posibilidad de que disminuya la competencia al interior de la economía a medida que las empresas con conexiones con el FSLN comiencen a desplazar a sus rivales en algunas industrias mediante prácticas de competencia desleal. Los críticos sostienen que el patrimonialismo ya permea al gobierno, que según se ha informado ofrece lucrativas oportunidades y da prioridad a los partidarios del sandinismo en los trámites aduaneros y en otras transacciones. Es necesario reconocer que ha habido un auge en los negocios durante el periodo 2010-2011, y al sector privado no le preocupa que haya una nacionalización de la propiedad como se ha visto en Venezuela. Sin embargo, el nuevo dominio del FSLN en la Asamblea Nacional crea incertidumbre en cuanto al marco jurídico, el cual está sujeto a revisión en cualquier momento por medio del voto unilateral del bloque sandinista.

Los medios de comunicación opositores se muestran igualmente nerviosos. En este momento el gobierno y la familia Ortega ya han establecido nuevos canales de televisión y han comprado otros que ya existían para desplazar a las antiguas familias de la élite mediática, además de haber contratado a sus reporteros, editores, productores y anunciadores de televisión más valorados. Existe una creciente preocupación de que la nueva Asamblea Nacional reforme la ley de telecomunicaciones. Con ello restringiría aún más a los medios de oposición, algunos de los cuales aplican ya una autocensura.

Hasta dónde recorra Nicaragua cada uno de estos caminos es algo que dependerá en gran medida del entorno externo. En la actualidad, los precios de los productos básicos y la ayuda venezolana son el sostén de la economía nicaragüense, hasta el punto de que el presidente Ortega parece dispuesto a privarse de la ayuda de Estados Unidos y la Unión Europea que está condicionada al desempeño democrático. Otra crisis en la economía mundial combinada con una reducción en la asistencia venezolana y un aumento en la presión diplomática con el tiempo podrían alentar al gobierno a reevaluar su posición y abstenerse de emprender una reestructuración del Estado que lo aleje demasiado de la democracia. Sin embargo, en el corto plazo, el presidente Ortega se ha preparado para esta eventualidad creando una reserva con fondos provenientes de Venezuela suficiente para mantener los programas sociales durante varios años, incluso con una reducción importante de capital fresco.

CONCLUSIÓN

Las elecciones de 2011 trajeron consigo una reconfiguración política en Nicaragua, al quedar el FSLN en una posición de dominio por primera vez desde los años ochenta. El desenlace de la elección podría marcar el comienzo de un período de restricción del espacio político para los partidos de oposición y la sociedad civil, sin mencionar los medios de comunicación. En palabras de un académico constitucionalista, Nicaragua se encuentra en este momento en un umbral de penumbra. El país podría estar alejándose de la democracia para dar paso al autoritarismo, en la medida en que las instituciones que permiten una rendición de cuentas pierdan efectividad.

La erosión en la rendición de cuentas no es algo nuevo. A partir del año 2000, un pacto entre los dos partidos políticos con mayor representación en la Asamblea Nacional y la designación con criterios partidistas de los funcionarios del Poder Judicial y el Poder Electoral minaron el sistema de pesos y contrapesos, si bien la rendición de cuentas vertical a través de los medios de comunicación y las elecciones continuó funcionando pese a algunas debilidades. Luego en 2008 se realizaron unos comicios municipales de pobre calidad, poniendo en tela de duda la capacidad del sistema electoral para llamar a cuentas a los políticos en las urnas. Aunado a ello, la imposibilidad de verificar los resultados de las elecciones generales de 2011 ha profundizado tal erosión.

La credibilidad de las instituciones electorales en Nicaragua se encuentra ahora seriamente dañada y aunque una reforma electoral podría ser de ayuda, ese proceso deberá ser inclusivo y concienzudo para que los cambios en todo los niveles de la administración electoral logren reestablecer la transparencia y la confianza pública en los procesos electorales, en lugar de consolidar una hegemonía monopartidista. En el pasado, el control de las elecciones se basó en una fiscalización mutua por parte de los partidos antes que en una administración imparcial de las

elecciones desde el punto de vista partidario, pero en la práctica esto condiciona los derechos de los ciudadanos a la fortaleza de los partidos políticos de su simpatía: una base insostenible incluso si existiera un equilibrio en el sistema de partidos, dada la debilidad de los partidos políticos nicaragüenses.

El gobierno de Ortega ha procurado garantizar a la ciudadanía nicaragüense y a otros en el Hemisferio Occidental que su intención es gobernar democráticamente y que favorecerá la inclusión y la consulta con otras fuerzas sociales, pese a que en este momento su posición política es lo suficientemente fuerte como para marginarlos. Si las intenciones conciliatorias del gobierno son serias, debería comprometerse a no reformar la Constitución de manera unilateral, sino que más bien debería involucrar a la sociedad nicaragüense en un sentido amplio y buscar profundizar la rendición de cuentas y el Estado de derecho, e imponer límites al gobierno como cuestiones de un constitucionalismo de principios.

Nicaragua necesita trascender su pasado de patrimonialismo político, de forma que la política quede fuera del alcance de los caudillos-hombres fuertes y de los pactos tácticos, para pasar hacia un marco democrático estable en el que la negociación política se logre mediante el logro de compromisos del proceso democrático y no como un medio para burlarlo. Tal modelo también demanda contar con partidos de oposición coherentes y un sistema de partidos más estable, dos elementos que hasta la fecha no se han podido alcanzar. Esta meta de un fortalecimiento institucional es compatible y de hecho resulta crucial para un crecimiento económico sostenible en el que exista una redistribución de una índole que permita reducir la desigualdad social de forma permanente y fomentar el desarrollo económico para todos los nicaragüenses.

APÉNDICE

IRREGULARIDADES EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2011

El Centro Carter no participó en el monitoreo de las elecciones de 2011 y por lo tanto no recopiló sistemáticamente datos sobre los problemas en dicho proceso. Sin embargo, el equipo de estudio fue informado sobre numerosos problemas durante las entrevistas que realizó, problemas que también fueron reportados por la prensa e incluidos en los informes de los grupos de observadores nacionales e internacionales. Si bien el Centro Carter no tenía la función de investigar estas denuncias, la información reunida de manera directa o a partir de fuentes fidedignas se resume a continuación, ya que la cantidad e índole de las inquietudes evidencian en sí la erosión del sistema electoral y de la confianza del público en el mismo.

Padrón electoral. El padrón fue inicialmente creado en 1989 y no ha sido depurado de manera sistemática para eliminar los nombres de las personas fallecidas o de ciudadanos que, a partir de su fecha de nacimiento o del hecho de que no hayan retirado su documento de identidad, se considera que han fallecido o se han ido del país. Esto significa que para 2011 la cifra de votantes empadronados estaba sumamente abultada, por lo cual no fue posible hacer un cálculo preciso de la asistencia a las urnas. El padrón electoral tenía aproximadamente 4.200.000 nombres, pero la estimación del propio CSE en términos del padrón real para 2011 fue de 3.360.000 personas. Con un poco más de 2.512.000 personas que supuestamente emitieron su voto, la tasa de participación electoral a partir de este supuesto habría sido de 75%, una cifra respetable en términos internacionales pero inferior con respecto a las estimaciones para contiendas anteriores en ese país.

Auditorías efectuadas en el pasado por grupos de la sociedad civil sugerían una cantidad y variedad substancial de errores en los datos. Aunque en julio se realizó un proceso de verificación de forma que los votantes pudieran confirmar sus nombres y sitios de votación en el padrón, este proceso no fue publicitado y tuvo una escasa participación del público. Observadores nacionales dijeron al equipo del Centro Carter que militantes del FSLN se congregaron en algunos sitios de verificación e intimidaron a los miembros de la oposición de forma que no verificaran sus datos. Un líder del PLI le dijo al Centro Carter que a los fiscales de mesa de esa agrupación se les negó la oportunidad de fiscalizar el proceso de verificación, lo cual contradice la ley. Además, en contravención con el calendario electoral, los partidos dispusieron solamente de 20 días para auditar el padrón.

Documentos de identidad. El documento de identidad de los votantes o cédula es en efecto un documento nacional de identidad usado en todas las transacciones oficiales, para abrir cuentas bancarias, contraer préstamos y obtener empleos, entre otras cosas. Muchas cédulas vencían durante 2010-2011, y aunque se tomó la decisión de aceptar las cédulas vencidas para efectos de las votaciones, ciudadanos que habían solicitado el nuevo documento pero no lo recibieron protestaron en diversas partes del país. Un punto primordial de preocupación fue la producción y distribución más expedita de las cédulas con criterios partidarios. Ciudadanos, grupos de la sociedad civil y los partidos de oposición dijeron a los representantes del Centro Carter que la

emisión de estos documentos había tenido un carácter partidario. El FSLN y el PLC, dos de los partidos con miembros en los Consejos Electorales Municipales (CEM), prestaban asistencia a sus seguidores para que obtuvieran los documentos nuevos, mientras que otros ciudadanos no recibieron este tipo de ayuda. Los ciudadanos podían pagar una tarifa de alrededor de $15 para acelerar el trámite y obtener su cédula nueva en menor tiempo, pero según se informó a quienes tenían contactos con el FSLN o con los Consejos de Poder Ciudadano (CPC) se les exoneraba del pago. Asimismo, miembros de los CEM avisaban a sus partidos cuando los documentos ya habían sido producidos y esos partidos coordinaban su envío al hogar del elector, mientras que los ciudadanos afiliados a otros partidos tenían que adivinar cuándo estaría listo su documento y viajar a la capital municipal para recogerlo.

Miembros de las Juntas Receptoras de Votos. En todo el país se conformaron en total 12.960 *Juntas Receptoras de Votos* (JRV, o mesas de votación) para administrar las votaciones en los distintos sitios, cada una con su correspondiente urna. Los dos puestos superiores de las JRV, conformadas por tres personas, fueron nombrados por el partido gobernante y el partido que terminó en segundo lugar en la elección anterior. Este último fue la ALN, agrupación que se rumoró recibió sobornos del FSLN y que en última instancia no obtuvo suficientes votos para obtener un escaño en la Asamblea Nacional. La lista fue publicada después de la fecha límite, pocas semanas antes de la elección, evitando que se investigara si el personal incluido en la lista como miembros de la ALN eran en realidad militantes del FSLN, como se temía. No se ha publicado ningún estudio sobre este tema durante el mes transcurrido desde los comicios.

El tercer puesto en la mesa de votación fue un tema objeto de discusión. En el pasado, y de acuerdo a lo que establece la ley, esa persona era tomada de las listas presentadas por los partidos restantes, a fin de garantizar el mayor pluralismo posible, pero en esta ocasión ese nombre fue tomado de las listas presentadas por todos los partidos (incluso aquellos que formaban parte de las alianzas inscritas), de forma que en algunos casos el FSLN o sus aliados obtuvieron ese puesto adicional. En algunas JRV el partido gobernante en efecto controló los tres puestos.

Vale la pena mencionar que el CSE prácticamente no facilitó ninguna información al público sobre los procedimientos electorales y no publicó el manual de procedimientos electorales tradicionalmente usado para capacitar al personal de las JRV y a los fiscales de mesa. Más bien, se emitió un documento mucho más abreviado en el que no se especificaban debidamente los procedimientos, dejando un poder discrecional anormalmente alto sobre la administración en manos del presidente de la JRV, que por lo general era un miembro del partido de gobierno.

Eliminación de mecanismos de control contra fraudes. Sin ninguna explicación, el CSE eliminó las garantías más básicas de la integridad del proceso de votación. En un rompimiento con la tradición hasta este momento, no se permitió a los fiscales de mesa de la oposición estar presentes para el empaque del material electoral. En los casos en que dichos fiscales tuvieron dificultades para ingresar a las JRV, el material fue desempacado y las urnas se ensamblaron sin que ellos pudieran fiscalizar. De acuerdo con los partidos de oposición, un elevado porcentaje de sus fiscales de mesa por consiguiente no pudieron verificar si las urnas estaban vacías antes de que se iniciara la votación. Los presidentes de las JRV recibieron instrucciones de no contar las papeletas ni registrar el número de papeletas usadas y no usadas, un procedimiento normal de control.

Asimismo, las papeletas llegaron provenientes del CSE con códigos de seguridad previamente estampados, en lugar de que los miembros de la JRV les asignaran un código específico. Todos estos cambios podrían haber facilitado la adulteración de las urnas.

Adicionalmente, la tinta indeleble aplicada al dedo de los electores para evitar el doble voto podía lavarse fácilmente. A los partidos de oposición no se les permitió probar la tinta como se había hecho en todos los comicios desde 1996. Algunos partidos se mostraron preocupados porque, sumado a la existencia de miles de cédulas de identidad que fueron producidas pero no distribuidas y por lo tanto en ese momento estaban en poder del CSE, con la tinta de mala calidad podría incurrirse en el voto doble. Sin embargo, esto preocupa menos ya que la cédula tiene una fotografía y las JRV están ubicadas y tienen un máximo de 400 votantes que son conocidos por sus vecinos, lo cual dificulta hacerse pasar por otro elector.

Cambios en la papeleta. Sin dar muchas explicaciones y sin una campaña de educación cívica para preparar al electorado, el CSE optó por registrar las opciones de voto para presidente, diputados nacionales y departamentales y para el PARLACEN en una sola papeleta y no en papeletas por separado, como se había hecho hasta entonces. Debido a que el número de papeletas estropeadas y en blanco nunca fue publicado, es imposible saber si esto aumentó la proporción de errores, pero de ser así es probable que el partido gobernante haya salido aventajado, ya que este sabía sobre el cambio y realizó un simulacro de votación para capacitar a sus cuadros en el uso de las papeletas.

Coordinadores de los centros de votación. Algunas JRV fueron agrupadas para conformar centros de votación para facilitar la distribución y recolección del material. Tarde en el proceso de los preparativos, el CSE anunció la creación de un puesto de coordinación para supervisar cada centro de votación. Estos funcionarios no figuran en la ley electoral y no hay ningún reglamento que rija su selección. Aparentemente fueron tomados de las filas del FSLN y de los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), introduciendo así otro elemento de parcialidad partidaria en la administración electoral. Los partidos opositores se mostraron preocupados por la posibilidad de que a estas personas se les hubiese asignado la tarea de intimidar a los representantes de los partidos de oposición y acallar cualquier queja, o bien para vigilar que se cumpliera con la disciplina de partido dentro del sandinismo. Grupos de la sociedad civil especularon en el sentido de que la principal función de estos coordinadores era probablemente transmitir los resultados de la elección rápidamente al CSE, de forma que este órgano pudiese realizar una tabulación paralela de los votos de forma rápida, que les permitiera saber cuál era la posición del partido oficialista antes de la sumatoria oficial de los votos.

Fiscalización por parte de los partidos. El PLI denunció que cerca del 20% de sus fiscales de mesa no pudo ingresar a las JRV para fiscalizar las votaciones, además de que algunos fiscales fueron expulsados antes del conteo, de forma que en total al 30% de ellos se les impidió recolectar una copia de las actas de las JRV como lo exige la ley. A diferencia de años pasados, el CSE centralizó la emisión de credenciales en Managua y personalizó cada documento, en lugar de emitir credenciales en blanco y permitir que los partidos las llenaran. Así, se emitieron una cantidad sustancial de credenciales del PLI con errores en los datos (nombres, fotografías, números de cédula, etc.) y cuando el partido solicitó las correcciones del caso, los cambios prometidos por

las autoridades se hicieron muy tarde o del todo no se hicieron. El porcentaje de errores en las credenciales del PLI fue supuestamente mucho mayor que el de otros partidos, y el PLI negó categóricamente que sus solicitudes originales fueran la fuente de los errores, aunque no ha producido pruebas que respalden esta afirmación. En otro cambio que afectó el aspecto de la fiscalización, el CSE publicó una única credencial para el fiscal principal de mesa y su sustituto asignado por cada partido, y también empleó este sistema para los agentes de fiscalización en otros niveles del sistema electoral, reduciendo con ello a la mitad el número de funcionarios de los partidos que podían estar activos en un momento dado en espacios restringidos tales como los Consejos Electorales Municipales, Consejos Electorales Departamentales y centros de cómputo (escrutinio).

Emisión de credenciales de los observadores nacionales. Los grupos de la sociedad civil que solicitaron acreditarse para observar los comicios recibieron tales credenciales si se consideraba que el grupo era amigable con el gobierno, y se le negaron cuando no era ese el caso. Así, los observadores del Consejo Nacional de Universidades (CNU), que se considera está conformado en su mayoría por miembros de la juventud sandinista organizados a través de las filiales universitarias del partido, pudieron recibir sus credenciales y posteriormente avalaron el proceso electoral. Por el contrario, el IPADE, un grupo independiente y con vasta experiencia, nunca recibió una respuesta del CSE a su solicitud de acreditación.

Acceso para los observadores internacionales. El reglamento emitido en 2011 para el monitoreo electoral permitía solamente hacer un trabajo de "acompañamiento", en lugar de uno de "observación", que es el término utilizado en la ley electoral. Entre otros problemas dicho reglamento viola los principios internacionales para la observación de elecciones al requerir que los observadores informen a las autoridades electorales sobre sus rutas de observación y procuren llegar a un consenso con las autoridades antes de emitir sus informes. En el nuevo reglamento se editaron y eliminaron garantías previas para el acceso adecuado a una observación efectiva, y el mismo se enfoca en las obligaciones más que en los derechos de los observadores electorales. De los dos grupos que negociaron memorandos de entendimiento a fin de obtener las garantías de un acceso adecuado, la Unión Europea tuvo algunos problemas, pero la OEA informó que la mañana de las elecciones al 20% de su personal se le impidió el ingreso a las JRV. Cuatro observadores de esta Organización fueron expulsados antes del conteo de votos, lo cual podría haber aumentado el margen de error en el único conteo rápido realizado por la comunidad internacional hasta donde se sabe. El reglamento se emitió en forma tardía en el proceso, de forma que los observadores internacionales no pudieron monitorear muchos elementos importantes de los preparativos, incluyendo la conformación de las autoridades electorales departamentales (en donde los partidos de oposición quedaron con una representación reducida), la inscripción de partidos y candidaturas, la verificación del padrón electoral, y el primer mes de la campaña.

Ausencia de un reglamento para las impugnaciones. El CSE no publicó ningún reglamento que rigiera la presentación de impugnaciones electorales. Dicho manual solía publicarse en el pasado, además de que en el manual de capacitación para el personal electoral se explicaba cómo presentarlas. Este manual también era utilizado por los partidos para capacitar a sus fiscales de mesa. La ausencia de regulaciones y procedimientos claros dificultó la capacitación adecuada de los fiscales de mesa y es posible que haya impedido la presentación de impugnaciones.

Irregularidades en la publicación de los resultados.El CSE no publicó los resultados para cada JRV por separado, de forma que los partidos no estaban en posición de comparar sus copias de las actas de las JRV con los resultados oficialmente registrados e ingresados a la sumatoria para determinar quién había ganado. En el pasado, los resultados para cada JRV se registraban públicamente a medida que eran ingresados a las computadoras para su tabulación, permitiendo a los partidos ejercer una fiscalización en tiempo real y solicitar correcciones en caso de discrepancias, pero esta práctica fue abandonada sin ninguna explicación. Además, los resultados se publicaron y los ganadores se anunciaron antes de las fechas indicadas en el calendario electoral, con lo cual se redujo de manera sustancial el tiempo del que dispusieron los partidos para preparar sus objeciones formales.

THE
CARTER CENTER

The Carter Center

One Copenhill
453 Freedom Parkway
Atlanta, GA 30307
(404) 420-5100 ◆ Fax (404) 420-5145

www.cartercenter.org