

LA CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA EN NICARAGUA, FUERZAS ARMADAS Y PARTIDOS POLITICOS EN UNA DEMOCRACIA FRAGIL

Secundino González (*)

INTRODUCCION

El interés por los procesos de transición y consolidación sigue siendo elevado -ante los acontecimientos recientes- en el ámbito de la Ciencia Política. La presente ponencia trata de analizar la consolidación democrática en Nicaragua, y tiene como ejes centrales el papel de las Fuerzas Armadas y las características del sistema de partidos, elementos considerados esenciales en cuanto hace las posibilidades de persistencia del régimen democrático.

Este trabajo parte del supuesto, que he intentado demostrar en otro lugar (1), de que la transición a la democracia en Nicaragua tuvo lugar antes del proceso electoral que concluyó el 25 de febrero de 1990 con la derrota del Frente Sandinista de Liberación Nacional, en el poder desde el 19 de julio de 1979. De hecho, estas elecciones, cruciales, no hicieron otra cosa que poner a prueba la transición democrática. Tanto el modo en que se desarrollaron como el posterior relevo de gobernantes sirvieron, entre otras cosas, para demostrar que la transición se había realizado.

LA CONSOLIDACION : CONCEPTO

El asunto ahora es, por tanto, analizar el estado actual de la democracia nicaraguense, partiendo de la hipótesis de que aún no ha alcanzado su fase de persistencia estable, es decir que navega en ese mar tempestuoso que es el de la consolidación. Para ello, utilizaré como elementos de referencia conceptuales los elaborados por Leonardo Morlino y Juan José Linz en diversos trabajos que, a juicio del autor de esta ponencia, y a la espera de la prometida ampliación de los trabajos de O'Donnell, Schmitter y Whitehead, son quienes aportan mayor finura y riqueza conceptual al análisis de las consolidaciones democráticas. Con todo, dado que los países habitualmente utilizados como modelos fueron aquellos en los que la transición y la consolidación democráticas tuvieron lugar, a diferencia del nicaraguense, tras regímenes autoritarios que, convencionalmente llamamos de derechas (2), habrá lugar para hacer algunas precisiones. No es ello necesario en cuanto atañe al concepto central,

esto es, el de consolidación democrática, tomado de Morlino (1986:19) y perfectamente válido para caso. Así, consolidación democrática es "ese proceso de adaptación-congelación de estructuras y normas democráticas que son aceptadas, en parte o del todo, por la sociedad civil (...). Tal proceso, complejo y variado, se desarrolla en direcciones diferentes y alcanza tal refuerzo de aquellas instituciones y normas como para permitir su persistencia".

Es una definición dura, pero que se entiende mejor si, como hace el propio Morlino, se desciende a los diferentes ámbitos en los que tiene lugar la consolidación, se especifican las modalidades o formas que puede adoptar, se señalan sus principales características y se establecen los diferentes indicadores que dan cuenta de si la consolidación está teniendo lugar. En concreto, como se indicó en la introducción, se tratará de la marcha de la consolidación democrática en lo referente a las Fuerzas Armadas y al sistema de partidos.

LOS ACUERDOS DE TRANSICION Y EL CO-GOBIERNO

Pero antes de entrar en su análisis detallado, conviene hacer un paréntesis sobre algunos rasgos generales de la situación política nicaraguense posterior a las elecciones de febrero de 1990, por cuanto impregnan sustantivamente el proceso de consolidación en sus varios elementos. En primer lugar, el relevo gubernamental se llevó a cabo bajo mediante el llamado "protocolo de procedimiento de la transferencia del poder ejecutivo de la República de Nicaragua". En dicho protocolo, el FSLN obtuvo garantías de diverso tipo para los mandos militares de extracción partidaria en su totalidad - así como la estabilidad en el empleo para los funcionarios estatales y el compromiso de respetar las propiedades urbanas y rurales que habían sido distribuidas bajo el régimen sandinista. A cambio, el partido derrotado aceptaba la incompatibilidad de los militares para ocupar cargos dirigentes en el FSLN, y la revisión de los casos de quienes habían sido afectados por confiscaciones improcedentes en los años pasados. En realidad, el protoco-

(*) Profesor Titular del Departamento de Ciencia política de la Facultad de Ciencias políticas y Sociología de la UCM.

(1). En mi tesis doctoral *El sandinismo en el poder. Análisis de un cambio de régimen* y en el artículo "La transición a la democracia en Nicaragua". Ambos están en vías de publicación por la Universidad Complutense de Madrid y por la *Revista de Estudios Políticos*, respectivamente.

(2) Con la salvedad parcial de Portugal, país en el que la instauración de una "democracia-radical", tras el régimen autoritario conservador dio paso a una consolidación "liberal-democrática". En algunos aspectos, el caso portugués guarda analogías con el nicaraguense. V. Morlino (1986: 12-13) y también Kenneth Maxwell en O'Donnell-Schmitter-Whitehead (1989:165-204)

lo de transición no hacía más que reafirmar la vigencia de la Constitución nicaraguense, en dos de sus aspectos más conflictivos, como son las formas de propiedad en ella diseñadas y el papel ambiguamente apartidario que se asigna en el texto a las fuerzas armadas.

Este protocolo, visto con cierta perspectiva temporal, fue, asimismo, el inicio de una peculiar fórmula de consenso entre la presidenta electa y su equipo de asesores y el FSLN, que se ha venido prolongando, con algún sobresalto, hasta el presente (3). Tal consenso -que se ha aproximado al cogobierno en determinados asuntos y coyunturas (4) - es el resultado, en primer lugar, la división en dos facciones de quienes formaron la Unión Nacional Opositora a las que convencionalmente llamaré "consensual" y "rupturista". La primera está simbolizada por la presidenta Chamorro y dirigida de hecho por su yerno, Antonio Lacayo, ministro de la presidencia. Componen la facción consensual un elevado número de tecnócratas jóvenes, vinculados a la empresa privada más dinámica (5), y en bastantes casos con poca o nula actividad política previa a su acceso a los centros de decisión político-administrativos. Ocupan ministerios, direcciones de empresas estatales y gestionan la política económica del gobierno.

La facción "rupturista" se agrupó inicialmente alrededor del vicepresidente Virgilio Godoy, si bien en los últimos meses parece ser Alfredo César, presidente de la Asamblea Nacional quien se ha erigido en su portavoz más cualificado. En ella se integran los dirigentes de la mayoría de los partidos políticos que se coaligaron en la Unión Nacional Opositora. Son, en su casi totalidad, personas que desplegaron una intensa y azarosa actividad política en el pasado, bien como opositores internos al sandinismo, bien como

dirigentes de la contrarrevolución. Disponen, como instrumento de intervención política, de la mayoría en la Asamblea Nacional.

El conflicto entre las facciones consensual y rupturista es el resultado de varios factores que se relacionan íntimamente entre sí, y asimismo, con el propio hecho del cogobierno. En primer lugar, el propio origen de la Unión Nacional Opositora, una coalición de aluvión, que se estableció apresuradamente y que acogió en sus seno a catorce partidos políticos muy dispares (6), sin más elementos de cohesión que el común rechazo al sandinismo gobernante. El pacto electoral de la oposición antisandinista fue, además, estimulado por necesidades de financiación: aquellos que debían de proveerla desde el exterior -lo que está permitido por la legislación nicaraguense, aunque hubiera dado igual presión para que tuviera lugar, sin importar demasiado la búsqueda de coherencias programáticas o identidad de intereses salvo el antisandinismo ya señalado. Por su parte, tampoco los candidatos al poder ejecutivo, Violeta Chamorro y Virgilio Godoy, compusieron su fórmula como resultado de afinidades electivas -personales o políticas - sino tras laboriosas y escasamente armónicas votaciones a cargo de los dirigentes de los catorce partidos que integran la Unión Nacional Opositora (7).

La fragilidad originaria de los lazos entre los coaligados se reflejó de manera notoria en el reparto de poder interno tras su victoria electoral. Según los rupturistas, la presidenta Chamorro incumplió un pacto previo que consistía en componer su gabinete con miembros de los partidos de la coalición. Ello no ocurrió, y quienes esperaban una recompensa por sus afanes antisandinistas en el pasado, apenas obtuvieron nada (8). Para la tecnocracia gobernante, los

(3) Baste señalar, como dato más reciente, el veto interpuesto por la presidenta a una ley aprobada por la Asamblea Nacional mediante la cual se revisaba la llamada "piñata" sandinista. Es tal cosa el conjunto de leyes promulgadas por el parlamento poco antes de la transferencia de poderes, mediante la cual pasaban a propiedad del FSLN y de sus miembros, aunque no sólo a ellos, numerosas propiedades que hasta ese momento se suponían estatales. Más técnicamente, se trata de las leyes 85, 86 y 88 de 1990.

También, la elección de Alfredo César como presidente de la Asamblea Nacional pudo llevarse a cabo gracias a los votos sandinistas, dado que el candidato no disponía del apoyo unánime de la coalición que ayudó a crear. De todos modos, la política de alianzas es muy fluida, y Alfredo César dispone ahora del soporte de los diputados de la UNO y se enfrenta a quienes le votaron para el cargo.

(4) Por ejemplo, el FSLN participó en la Conferencia de Países Donantes que otorgó créditos al gobierno de Violeta Chamorro. La presencia y el apoyo explícito de los sandinistas a la solicitud de ayudas puede ser interpretada como una garantía explícita de estabilidad para las inversiones. Se verán más ejemplos a lo largo de este trabajo.

(5) Muchos de ellos son miembros de la Comisión para la Reconstrucción y Recuperación de Nicaragua (CORDENIC), organismo gremial de la empresa privada que, a diferencia del COSEP, convivió con el sandinismo en el poder sin excesivos conflictos. Una fuente de cargos es el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, con mucho la institución académica de mayor fuste en el campo de la gerencia empresarial. V. Vargas (1991: 96)

(6) Los partidos políticos que componen la UNO, agrupados por familias ideológicas (entre paréntesis, el número de escaños de que disponen) son los siguientes:

Demócratacristianos: Partido Democrático de Confianza Nacional (5) Partido de Acción Nacional (2), Partido Popular Social Cristiano (2).

Liberales: Partido Liberal Independiente (5), Partido Liberal Constitucionalista (3), Partido Neo-Liberal (3).

Conservadores: Partido Nacional Conservador (5), Alianza Popular Conservadora (5), Alianza Nacional Conservadora (2).

Socialdemócratas: Partido Social Demócrata (5), Movimiento Democrático Nicaraguense (3), Partido Socialista Nicaraguense (3) Integran asimismo la representación parlamentaria de la Unión Nacional Opositora, el Partido Comunista de Nicaragua (3), y el Partido Integracionista de América Central (3). Además del FSLN (39) hay otros tres partidos que poseen escaños: el Partido Social Cristiano (1), el Movimiento de Unidad Revolucionaria (1), y la organización indígena YATAMA (1). Fuera del parlamento, y legalizados, están el Partido Conservador Demócrata, el Partido Social Conservador -fusionado recientemente con el anterior, bajo el nombre de Partido Conservador de Nicaragua-, el Movimiento de Acción Popular, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Partido Liberal de Unidad Nacional y el Partido Unionista Centroamericano.

(7) Hubo, además de Violeta Chamorro, cinco precandidatos que fueron progresivamente descartados en sucesivas votaciones. La UNO había establecido un mínimo de diez votos, de los catorce posibles, para otorgar la investidura. Violeta Chamorro los obtuvo tras cinco rondas. Elegida la candidata a la presidencia, su compañero de fórmula, que había calificado poco antes a la señora Chamorro de "costal de huesos que no sirve para nada", le fue impuesto, tras otras cuatro votaciones, por los partidos de la UNO. Sobre esto, v. Cortés Domínguez (1990:187-224). Si bien se mira, los problemas de la UNO, que podrían sintetizarse como ausencia de institucionalización, están fuertemente determinados por su origen. En este sentido sería útil aplicar a las coaliciones un esquema inspirado en el que elaboró Angelo Panebianco (1990:107-138) para los partidos considerados individualmente. Es decir, la relación existente entre los diferentes modos de nacimiento y la institucionalización, teniendo en cuenta además otras variables, como el tiempo de espera para acceder al poder, el carisma -sea diluido o puro, etc.

(8) El propio vicepresidente, según cuenta, no dispone siquiera de un despacho oficial propio: "sólo he recibido hasta ahora un vehículo y un tanque lleno de combustible. En estos meses mi vehículo ha hecho más de seis mil kilómetros... y no creo que con una única ración de combustible hubiese podido llegar muy lejos. Entrevista en *El Semanario*, No. 1, 6 de septiembre de 1990, p. 12.

partidos que componen la Unión Nacional Opositora no tienen, salvo excepciones, ningún tipo de asidero social, no se representan más que a sí mismos -a sus escasos militantes- y si están en el parlamento se debe a los méritos de Violeta Chamorro, que los aupó a sus escaños (9).

Las dificultades para la institucionalización de la otrora coalición electoral antisandinista se vieron favorecidas por el tipo de régimen presidencialista diseñado por la Constitución de 1987. Según ha señalado Linz (1991:23), "el presidencialismo (...) limita la influencia después de las elecciones de los diferentes partidos que forman una coalición para elegir un candidato concreto, a menos que vuelvan a tácticas opositoras que pueden contribuir a crear una situación de crisis". Eso es justamente lo que ha ocurrido en Nicaragua. La colaboración establecida entre el poder ejecutivo y la minoría parlamentaria sandinista, ha venido a resolver la paradoja de una mayoría parlamentaria que se sigue llamando, y ahora de nuevo con razón, Unión Nacional Opositora. Han sido miembros de la UNO, y no los sandinistas, quienes han solicitado en ocasiones la renuncia de la presidenta y de su principal asesor Antonio Lacayo (10).

De hecho, la facción consensual, y de ahí la calificación, optó rápidamente por establecer una estrategia de concertación política con el FSLN. Según su perspectiva, no hay espacio posible para la estabilidad política y económica al margen o contra el FSLN. Dicho de otro modo, carece de recursos para imponer una consolidación no consensuada. Ello es así porque los sandinistas disponen de un fuerte respaldo social -controlan los sindicatos y las masas potencialmente movilizables- y, aunque su influencia parece decrecer, (v. infra), son militantes suyos los cuadros militares y policiales más importantes. También tienen a su favor la Corte Suprema de Justicia, responsable en Nicaragua de vigilar la constitucionalidad de la legislación, y cuyos integrantes fueron nombrados por el gobierno sandinista para un mandato que concluye a finales de 1993. Además, cualquier reforma constitucional, si quisiera efectuarse, debería contar con el acuerdo sandinista, ya que la Constitución requiere, para ser modificada parcialmente, de los votos favorables del 60 por ciento de los diputados, mayoría que no dispone la UNO.

La confrontación tendría, pues, excesivos costes y pocas

ventajas. Además, los problemas internos en la coalición otorgan al FSLN el papel de único aliado posible para la tecnocracia gobernante que, de otro modo, tendría que vérselas a solas con la levantisca amalgama de los dispares partidos de la UNO (11).

Para la facción rupturista, la colaboración con el FSLN es inaceptable. Dado que, según Virgilio Godoy, en unas elecciones, "quien gana lo gana todo y quien pierde lo pierde todo", no hay porque mantener como jefe del ejército a Humberto Ortega, ni permitir que el 90% de los directores de las empresas públicas sigan siendo los mismos sandinistas que ya lo eran en el pasado. Muchos de los dirigentes de la opción no consensuada, en cuanto que activistas políticos contra el precedente autoritario, tienen una memoria y unos hábitos arraigados en la confrontación y una atávica desconfianza hacia el sandinismo.

Por parte del FSLN, el acuerdo con la presidenta Chamorro y sus asesores es necesario, además de conveniente. En primer lugar, como fórmula para asegurar la estabilidad que permita ir consolidando la democracia. Como actor hegemónico en el régimen autoritario anterior comprobó directamente la inviabilidad de cualquier otro régimen que no fuera democrático, y a instituirlo dedicó sus dos últimos años en el poder. Dicho de otra manera, la memoria del frustrado precedente es decisiva para orientar al FSLN hacia la cooperación. Una estrategia de confrontación tendría, además, un riesgo añadido, y unificar a la coalición gubernamental, cuyo efecto más inmediato de la disminución vertiginosa de los recursos de que disponen tanto el FSLN como partido como sus militantes individualmente (v. nota 3).

RELACIONES INTERESTRUCTURALES: EL PROBLEMA DEL EJÉRCITO

Un aspecto central en los procesos de consolidación es, sin duda el que se relaciona con las fuerzas armadas. Es ya un lugar común - que deriva del asimismo común sentido - afirmar que no hay consolidación plena si no se elimina cualquier forma de autonomía militar, de modo que las fuerzas armadas se mantengan al margen de cualquier decisión que no tenga que ver con sus problemas presupuestarios o de promoción interna. En el caso nicara-

(9). Antes de las elecciones, un dirigente del Partido Nacional Conservador integrado en la Unión Nacional Opositora protestaba por la distribución de los candidatos de los diversos partidos en las listas -cerradas y bloqueadas - interrogándose sobre el peso social de "el PIAC, (que) sólo son tres personas, el partido de Heraldo Zúñiga, que sólo son dos personas, o el PSD y el PSN que son de membrete". V. en Cortés Domínguez (1990: 213).

(10) V. *El Semanario*, No.12 ,22 de Noviembre de 1990 ,p.3. Si se me permite una digresión, es curioso el paralelismo entre las situaciones políticas de Violeta Chamorro y de quien inspiró simbólicamente su candidatura, Corazón Aquino. Ambas están en la presidencia como depositarias del testamento político de sus maridos asesinados. Ambas encabezaron coaliciones inestables, cuyas expresiones parlamentarias les están dando más de un quebradero de cabeza. Y, en ambos casos, tienen que lidiar con sus compañeros de fórmula electoral -Virgilio Godoy y Salvador Laurel - que quizás las imaginaron más dóciles. Afortunadamente para la señora Chamorro, no ha tenido que enfrentarse como su homóloga con continuas asonadas militares.

(11) Hay también una tercera razón, aunque más vaporosa. A largo plazo, si quienes hoy controlan el poder en Nicaragua quisieran revalidarse en él, sólo podrían hacerlo -o al menos eso creen -mediante una alianza con el FSLN. En concreto, las posibilidades presidenciales de Antonio Lacayo están directamente relacionadas con el establecimiento de una alianza con el FSLN. Por de pronto, tras calificar a los sandinistas como socialdemócratas, el propio Lacayo se ha aprestado a cubrirse bajo el manto omnicompreensivo de la misma ideología. Por su parte, algunos sandinistas confesaron al autor de esta ponencia su simpatía por una candidatura conjunta en 1996. La revista *El Semanario*, editada por Sergio Ramírez, otorgó a Lacayo el título de "nicaraguense del año", en 1990. Síntomas hay, pues. Según un análisis más perverso, la coalicionabilidad del grupo de asesores de la presidenta con el FSLN sería el resultado de una estrategia orientada a provocar la ruptura del sandinismo en dos facciones (pragmáticos y esencialistas) que le debilitaría para el futuro (Vargas, 1991:130-131). El resultado del congreso sandinista (v. infra) no ha confirmado tal hipótesis.

Sería por cierto interesante indagar en el fenómeno de la coalicionabilidad de antiguos rivales políticos -que en ocasiones se enfrentaron con las armas- en varios países de América Latina. Así ocurre por ejemplo en Bolivia, en parte en Nicaragua y según algunos analistas y dirigentes políticos consultados por el autor de este trabajo, puede ocurrir en El Salvador, mediante la formación de una alianza entre la izquierda y la democracia cristiana para las elecciones de 1993.

guense, nos encontramos con unas fuerzas armadas que, en principio, tienen notables diferencias respecto de homólogas instituciones en otros países. Vale recordar que se crearon hace doce años, a partir de la revolución y que fueron integradas en su totalidad, por lo que se refiere a sus jerarquías, por cuadros de las guerrillas sandinistas. Mientras el FSLN estuvo en el poder, el Ejército Popular Sandinista fue utilizado como un instrumento del partido en funciones que trascendían a las meramente técnicas. Se convirtió en un agente de socialización política de primera magnitud, especialmente tras el establecimiento de la conscripción obligatoria, en octubre de 1983; es obvio que ello sólo podía hacerse con mecanismos de selección y promoción de mandos absolutamente rígidos que garantizaran no solo la lealtad, sino el compromiso activo con el régimen.

Con tales antecedentes, el comportamiento del EPS tras el relevo gubernamental era una incógnita. Un primer dato, ya positivo, fue el hecho del propio relevo, que no contó con obstáculos aparentes por parte de los militares. Ello parecía mostrar que los hábitos de subordinación política del ejército con respecto al partido seguían vigentes: si el FSLN aceptaba su derrota y obraba en consecuencia, el EPS hacía lo propio y se disponía a someterse a las nuevas autoridades civiles. A partir de ese momento, sin embargo, las fuerzas armadas nicaraguenses están recorrido un camino diferente, que podría denominarse "profesionalización sin corporativismo". Es decir, que por una parte se han ido desligando de la política concreta del FSLN, en tránsito a su reconversión como institución apartidaria, sin por ello asumir un papel protagonista y autónomo en el escenario político. Desde luego, pocas reacciones corporativas -apenas un comunicado cauteloso- ha tenido el EPS ante la reducción de más de un sesenta por ciento de sus efectivos, y la derogación del Servicio Militar Patriótico, o conscripción obligatoria.

El tránsito, sin embargo, no ha concluido, y hay algunos indicadores contradictorios, que no permiten afirmar que las fuerzas armadas están ya plenamente subordinadas al poder civil. Un primer elemento de incertidumbre tiene que ver con el hecho de la permanencia como Jefe del ejército de Humberto Ortega que, en la práctica, ejerce de ministro de defensa. Ello hace suponer una alta capacidad de presión militar, ya que, al menos hipotéticamente, cabría imaginar que los actuales gobernantes desearían para el cargo a alguien menos connotado políticamente: no hay que olvidar que Humberto Ortega perteneció, hasta 1990, a la Dirección Nacional del FSLN, y sigue siendo miembro de este partido, aunque su militancia está "congelada". Por otra parte, el general Ortega no se recata de hacer pronunciamientos

públicos de carácter plenamente políticos, habitualmente para descalificar al vicepresidente del país, al que acusa de "extremista" y "desestabilizador" (12).

Pero la locuacidad del general Ortega, al margen de lo que se piense sobre su oportunidad o su ajuste a una situación de plena subordinación a las autoridades civiles, contiene elementos positivos. En realidad, las críticas a las actitudes del vicepresidente no se apartan en exceso de las que formula la propia presidenta Chamorro, y su hombre fuerte, Antonio Lacayo. Y, lo que es más importante, la mayoría de los pronunciamientos públicos de Humberto Ortega y del EPS se dirigen a defender el régimen democrático, la concertación y reconciliación nacionales, la estabilidad política, y el respeto a la alternancia en el poder (13). Contundentemente, ha afirmado que "el ejército jamás volverá a ser el brazo armado del partido sandinista. Eso definitivamente no lo voy a permitir" (14). Además de estas declaraciones, en clara sintonía con la posición de la presidenta, y de algunas otras que en situaciones puntuales expresan su despego de los planteamientos del FSLN, el EPS ha dado muestras concretas de acatamiento al poder civil, inusitadas hasta hace poco tiempo (15). El único conato de desobediencia, llevado a cabo por el jefe de la fuerza aérea, fue resuelto por la cúpula militar con su destitución fulminante.

Creo que el comportamiento de los militares nicaraguenses tiene mucho que ver con las características del régimen autoritario que contribuyeron a defender. Dejando al margen el hecho ya señalado, y sin duda crucial, de su anterior sumisión al FSLN, la fase autoritaria del sandinismo estuvo marcada por una intensa movilización desde arriba en la que participó una buena parte de la sociedad civil de Nicaragua y, desde luego, los propios militares. A diferencia de los regímenes autoritarios de derecha, los militares nicaraguenses no estuvieron aislados del conjunto social, no tuvieron un comportamiento endogámico que les llevara a constituirse en un mundo aparte. Es difícil evaluar en qué medida, pero no me parece desatinado afirmar que se produjo una mayor sintonía entre la sociedad civil y las fuerzas armadas nicaraguenses de la que existe en otros países centroamericanos. Y la sociedad civil nicaraguense, al margen de sus preferencias electorales -quiero decir, incluyendo a los que votaron por el FSLN- demandaba y demanda estabilidad política, tras quince años de convulsiones. Además, me parece políticamente relevante la capacidad de liderazgo del general Humberto Ortega, máxima jerarquía de una institución naturalmente jerarquizada, quien, como he dicho, asume el compromiso democrático sin reservas explícitas. Claro que ha conseguido ver sus intereses casi plenamente garantizados, pero,

(12) Entrevista en *El Semanario*, No. 3, 20 de septiembre de 1990, p. 15.

(13) No está nada mal para quienes, hace solo dos años, incluían como juramento de los soldados la fórmula "luchar contra la derecha" o para quien -Humberto Ortega- amenazaba con colgar de los árboles a los opositores al sandinismo. Las actuales posiciones del EPS pueden verse en *Pronunciamiento en ocasión del día del Ejército Popular Sandinista*, mimeo, Managua, 2 de septiembre de 1990.

(14) En *El Semanario*, No. 32, 18 de abril de 1991, p. 8.

(15) Quizás una de las más reveladoras fue la detención por parte de los propios militares, de algunos oficiales que habían entregado o vendido armas a la guerrilla salvadoreña. Piénsese que la colaboración con el FMLN fue uno de los elementos recurrentes de la política centroamericana del FSLN, colaboración expresamente rechazada por el actual gobierno.

como dice Linz (1991:25): "la democracia merece que se hagan compromisos" (16).

EL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS: ALGUNAS NOTAS SOBRE LOS "CARRITOS CHOCONES".

Sobre el concepto de sistema de partidos se han formulado y se siguen formulando las más variadas críticas, entre otras razones por la dificultad que presenta la aplicación estricta del "concepto de "sistema" al conjunto de partidos, ya que éste no puede mantener principio alguno de identidad cuantitativa o cualitativa y, en consecuencia, ni siquiera puede determinar su punto de equilibrio, sin el cual el concepto mismo de partidos se convierte en una flatus vocis" (Cotarelo, 1985:268). En el caso nicaraguense, además de este problema y del que deriva de la excesiva oferta de modelos y tipologías, las complicaciones aumentan por razones derivadas de la historia del país: pocas conclusiones pueden obtenerse en este ámbito cuando en los últimos cuarenta años de dicha historia sólo ha habido dos elecciones que puedan calificarse, y una de ellas con matices, como competitivas (17). Se hace necesario, sin embargo, hacer una primera aproximación a la competencia partidaria en Nicaragua, siempre en la perspectiva de la consolidación democrática. Aunque, señalo desde ahora, se hablará más de los partidos que de su aún poco configurado "sistema".

Desde que se aprobó la vigente legislación sobre partidos han sido legalizados un total de veintiuno (v. nota 6). Puede hablarse, al menos en relación con el resto del área centroamericana, de abundancia de la oferta, casi de "overbooking". El que ello sea así tiene su razón en la generosa legislación siempre, insisto, en términos comparados con el área que permitía la legalización de un partido político, y con ella derechos de antena y financiación para la campaña electoral, sin apenas más requisitos que el de disponer de 63 firmas que avalaran su constitución (18). Además, muchos de ellos iban a verse relevados de la necesidad de confrontar sus opciones y dirigentes con el electorado, en tanto que, rápidamente, se agruparon en la Unión Nacional Opositora. La posibilidad de contar con un paraguas animó a más de uno a salir al campo. Por otra parte, también constituyó un estímulo para la proliferación partidaria la fórmula electoral prevista que auguraba una elevada proporcionalidad. El resultado de todo ello fue, como acabo de señalar, la existencia jurídica de 21 partidos.

Desde las elecciones de Febrero de 1990, poco se ha avanzado en términos de racionalización del espectro partidario. Las cuatro familias ideológicas que integran la UNO (liberales, democristianas, conservadoras y socialdemócrata-

tas, a las que hay que sumar el partido comunista) siguen escindidas en diversas organizaciones sin que las tentativas de unificación hayan progresado. No ha habido, igualmente, refuerzos en sus estructuras organizativas, delimitación de identidades y, por ende, resultan escasamente adecuados como instrumentos de comunicación, expresión y manifestación de diferentes intereses (v. Morlino, 1986:25). Y si ello vale para los partidos individualmente considerados, es obvio que las carencias pueden generalizarse a la propia coalición. Como dice Ramiro Guardián, dirigente del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), "a los catorce partidos los veo yo como los carritos chocones de esos que hay en los parques de feria, y que chocan todos entre sí de una manera desordenada y loca" (19). Dicho de otra manera, una parte sensible de la sociedad civil nicaraguense -la organización patronal mayoritaria- sigue sin disponer de un instrumento de influencia en las decisiones políticas.

Un elemento positivo ha sido, sin embargo, la formación reciente de un partido político, en trámite de legalización, por parte de los antiguos miembros de la contra, que no se consideran representados por los existentes. Ello crea un canal de expresión de sus intereses -básicamente, del descontento por lo que consideran regateos gubernamentales de los beneficios prometidos por su desmovilización- y parece que excluye formas de protesta de carácter antisistémico (20). Aquí, al contrario de lo que opina Morlino (1986: 21 y 27), quien lo considera un indicador negativo, creo que la formación de un nuevo partido favorece la consolidación, especialmente cuando dicho partido puede servir para la integración política de un sector de los desmovilizados tras una guerra civil. De igual manera, y a diferencia de lo que señala Morlino, ante la variedad de la oferta partidaria en Nicaragua - y recuérdese que es una oferta partidaria con representación en el parlamento- la consolidación obtendría beneficios si se llevara a cabo un proceso de fusión que racionalizara el mercado de partidos políticos.

En dicho mercado, el papel estrella le corresponde al FSLN. Sin su concurso no hay consolidación democrática posible en Nicaragua. Además de su importante, aunque decreciente, influencia en el comportamiento de las Fuerzas Armadas, el FSLN es el partido político que mayores recursos dispone de todo el espectro. Obtuvo el 40% de los votos en las elecciones de 1990, y controla, con algunos problemas, las principales organizaciones sindicales del país, agrupadas en el Frente Nacional de Trabajadores. Es claro que su actitud será determinante para la estabilidad política y, consiguientemente, para las posibilidades de persistencia del régimen democrático.

El reciente Congreso del FSLN, aunque requeriría un tra-

(16) De hecho, Linz lo plantea como un interrogante, aunque implícitamente da una respuesta afirmativa poco después: "es prudente recordar que el proceso de democratización de las democracias europeas hoy estables y soberanas se logró mediante compromisos y conflictos constantes con la autoridad real y con los poderes residuales de las segundas cámaras aristocráticas", op. cit.

(17) Las elecciones de 1984 fueron propiamente elecciones "en competencia", entre otras razones por la negativa de la oposición más radical a concurrir.

(18) Sobre esto, v. mi tesis doctoral ya citada.

(19) En *El Semanario*, No. 11, 15 de noviembre de 1990, p.15.

(20) Aunque no totalmente. Un pequeño grupo de ex-contras se mantiene en armas a la espera de mayores compensaciones.

bajo aparte, permite plantear ya algunas conclusiones tentativas. En primer lugar, los sandinistas han salido de él sin fracturas. Pese a la existencia de una fracción nostálgica de otras maneras de hacer política, el saldo ha sido claramente positivo para la cúpula dirigente, que ha visto consolidada su posición y aumentada su composición en dos nuevos miembros, ambos defensores del modelo de cohabitación vigente. Y aunque el modelo de organización ha perdido su rigidez vertical anterior -la Asamblea Sandinista ya no es simplemente un órgano consultivo - los integrantes del máximo órgano entre congresos también pertenecen, en buena medida, a la llamada fracción pragmática, esto es, a la que ha asumido el compromiso democrático.

Dicho compromiso se expresa en varios niveles. Uno, relativamente obvio, y es el de la defensa por parte sandinista del régimen democrático por ellos instaurado. La pérdida del poder tras las elecciones de 1990 no ha significado el rebrote de anteriores pretensiones autoritarias, pese a que la democracia les excluyó del poder ejecutivo. Ello es así por cuanto, como señalé más atrás, la memoria del pasado autoritario es la memoria de un fracaso (21). Nada hace pensar a los sandinistas que lo que no funcionó en su momento pueda tener éxito ahora. Además, las pérdidas derivadas del ejercicio de la democracia se han visto minimizadas por la voluntad de la tecnocracia gobernante de llevar a cabo una consolidación inclusiva, en la que el FSLN, como vengo diciendo, co-gobierna el país en cierto modo y ve garantizados buena parte de sus intereses. Por otra parte, el FSLN es el principal "hacedor" de la legislación democrática y, al menos desde el punto de vista simbólico, se convierte en su principal valedor. Sin embargo, en mi opinión, la ausencia de democracia en la historia de Nicaragua hace que no exista una memoria de las dificultades de un régimen de ese tipo y de los problemas que podrían llevarlo a la crisis o a la quiebra (V. Linz, 1990:9). Dicha memoria podría explicar algunos comportamientos contradictorios por parte del FSLN, entre los que destaca su compulsiva propensión a abandonar el parlamento -y por tiempo prolongado- cada vez que la mayoría impulsa la discusión de leyes cuya filosofía y efectos no son del agrado de los sandinistas (22). No parece que sea ésta la mejor manera de consolidar la institución parlamentaria.

El compromiso democrático afecta también a otros aspectos. El control del FSLN sobre los sindicatos mayoritarios, ha permitido, con algunos titubeos iniciales en los momentos que siguieron al cambio de gobierno, la adopción de comportamientos proclives al acuerdo apacible y, por tanto, la exclusión de otros, como las huelgas generales o las algaradas. Es decir, el pacto político ha tenido un correlato en el ámbito socioeconómico, y ha tenido la virtud de elevar la

concertación social en un objetivo, más allá de un simple medio, aunque no es posible afirmar que ello sea irreversible.

CONSIDERACIONES FINALES

El proceso de consolidación democrática en Nicaragua ha conseguido resolver, hasta el momento, dos importantes desafíos. El primero fue, sin duda, el derivado de las críticas elecciones de 1990, que culminó positivamente con el relevo pacífico de las autoridades. El segundo, la desmovilización de los grupos armados antisandinistas y la progresiva desmilitarización de la sociedad. En este campo, los últimos meses han sido testigos de la devolución y destrucción masiva de armamento en manos de civiles y la disminución sustancial de los efectivos del Ejército Popular Sandinista. Sin embargo, la democracia nicaraguense estará marcada durante un cierto tiempo por la importancia excesiva del EPS. Empero, por mucho que a uno le gustaría la más exquisita asepsia política de los militares, la ausencia de ésta en Nicaragua no parece, antes al contrario, un elemento de desestabilización del régimen democrático. Estamos ante una situación similar a la venezolana, en la cual la cooperación de los militares, como ha señalado Juan Linz (1990: 25), fue decisiva para la redemocratización (consolidación democrática, en este caso). Realmente, el Ejército Popular Sandinista parece ir cumpliendo punto por punto la trayectoria "óptima" señalada por Morlino (1986:34) para garantizar la neutralidad política de los militares, trayectoria que se inicia con su inclusión en el acuerdo democrático "pero después deben ser definitivamente excluidos de él", es decir, se encierran en sus cuarteles y no salen sino cuando el poder ejecutivo les requiere para las funciones que les son propias.

El cuidado en que los conflictos, cualquiera que sea su naturaleza, no desborden el ámbito del régimen político democrático, permite afirmar que, tanto por parte sandinista como por parte de la tecnocracia gobernante se va adquiriendo paulatinamente una concepción "constructivista" de la democracia. A ello contribuyen sin duda el precedente de conflicto civil y el mantenimiento de ciertas presiones externas, difíciles de evaluar, pero existentes sin duda. Quizás podría añadirse, como un factor coadyuvante, y así lo ha hecho notar Carlos Vilas (1990 b: 46), las relaciones personales entre las diferentes élites. Relaciones que -y hay cosas que las revoluciones no modifican- alcanzan, como en el pasado, el ámbito familiar. Realmente, si uno se fijara exclusivamente en las élites políticas y sociales, excluidas las somocistas, los últimos diez años de la historia de Nicaragua son los años de quiebra y recomposición de sus vínculos y el amalgamamiento con otras nacidas de la revolución (23)

(21) Entre las resoluciones del Congreso del FSLN, cabría destacar por su valor emblemático, aquella que solicita del gobierno la plena satisfacción de las demandas de tierra, crédito y asistencia técnica para los campesinos, en especial los desmovilizados de la Resistencia y de las fuerzas armadas. (subrayado S.G.). Piénsese que los tales "desmovilizados de la Resistencia" eran los hasta no hace mucho tiempo calificados de "perros somocistas". V. *Barricada Internacional*, No. 340, Agosto de 1991.

(22) Lo que, por cierto, ha sido una práctica habitual en la historia del país. Los propios sandinistas sufrieron diversas retiradas al Aventino de sus opositores en los años que siguieron a su toma del poder.

(23) Sin hacer muy extensa la relación, valga señalar que Antonio Lacayo, ministro de la presidencia, es yerno de la señora Chamorro, sobrino de Joaquín Cuadra Chamorro (ex ministro sandinista), primo de Joaquín Cuadra Lacayo (jefe del Estado Mayor del EPS) y de la esposa del miembro de la dirección sandinista Luis Carrión. Un hijo de la presidenta dirige el diario *Barricada* y una hija está casada con el secretario del grupo parlamentario sandinista, etc. Sobre el concepto de amalgamamiento de élites (en el interior de un partido, aunque extrapolable), v. Panebianco (1990:464), que lo reelabora de una propuesta originaria de Roberto Michels.

Los problemas fundamentales para la consolidación democrática derivan a mi juicio del sistema de partidos, y ello por dos razones. En primer lugar, por cuanto salvo el FSLN, los partidos políticos nicaraguenses no disponen de lazos sociales desarrollados, y su capacidad de integrar y canalizar intereses es escasa. Además, quienes poseen la capacidad de decisión -los tecnócratas gobernantes- no poseen partidos. La fragilidad en este ámbito es tal que los gobernantes se niegan -con la colaboración del FSLN- a convocar elecciones para el Parlamento Centroamericano, como demanda el vicepresidente Virgilio Godoy y reclama el Tratado constitutivo de dicho Parlamento. No están dispuestos a pasar por la prueba de unas elecciones ante las que no disponen de medios y en las que temen que saldrían debilitados frente a los políticos tradicionales.

En segundo lugar, la consolidación inclusiva que se está llevando a cabo entre la tecnocracia gobernante y el FSLN puede llegar a ser parcialmente excluyente de los partidos que disponen de la mayoría en la Asamblea Nacional, aunque por tal causa la exclusión no llegará a ser completa. No hay que olvidar que, si bien el tipo de gobierno diseñado por la Constitución de 1987 es presidencialista, y en algún aspecto presidencialista reforzado, el veto del jefe del Estado a las leyes aprobadas por el parlamento puede ser revocado por la mitad más uno de los parlamentarios, lo que otorga a la UNO cierta capacidad de maniobra. En cualquier caso, la exclusión de los partidos coaligados de las decisiones significativas no hará surgir riesgos de involución autoritaria -la UNO no tiene ni voluntad ni medios- aunque dificultará el proceso de consolidación. Mayores obstáculos vendrían si, por cualquier causa, se produjera el supuesto de sustitución de la presidenta por quien constitucionalmente debe hacerlo, es decir, por el vicepresidente Virgilio Godoy. Es posible imaginar que se trastocaría el esquema de consolidación incluyente, quedando fuera del mismo el FSLN. La fragilidad de la democracia nicaragüense se mostraría entonces en toda su amplitud.

BIBLIOGRAFIA

- CORTES DOMINGUEZ, G. (1990), *La lucha por el poder*. Editorial Vanguardia, Managua.
- COTARELO, Ramón (1985), *Los partidos políticos*. Editorial Sistema, Madrid.
- LINZ, Juan José (1990) "Transiciones a la democracia". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 51, pp.7-33
- MORLINO, Leonardo (1986). "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 35, pp.7-61.
- O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (Comps.) (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 Vols, Paidós, Buenos Aires.
- PANEBIANCO, Angelo (1990), *Modelos de partido*. Alianza Editorial, Madrid.
- SPENCE, J.- VICRERS, G.(1991), "The Chamorro Government After 200 Days". En *Lasa Forum, Latin American Studies Association*, Vol. XXI, No.4, Winter.
- VARGAS, Oscar René (1991), *Adonde va Nicaragua*. Ediciones Nicarao, Managua.
- VILAS, Carlos M.(1990 a), "Especulaciones sobre una sorpresa: las elecciones en Nicaragua". En *Secuencia*, No. 17, mayo-agosto pp.119-148
- VILAS, Carlos M.(1990 b), "Nicaragua después de las elecciones: los primeros sesenta días". En *Política y Sociedad*, No. 6/7, pp.39—47
- Nota: Para el recuento de los acontecimientos políticos nicaraguenses tras las elecciones de febrero de 1990 he recurrido a las revistas *El Semanario*, *Barricada Internacional*, *Envío* y los diarios *La Prensa*, *Barricada* y *Nuevo Diario*, editados en Managua.

RESUMEN

En el artículo se analiza la consolidación democrática en Nicaragua, destacando el importante papel desempeñado tanto por las Fuerzas Armadas como el juego de sistemas de partidos. Para el autor, estos dos elementos se mostraron plenamente funcionales para el proceso de consolidación democrática en este país. Además, sostiene que la transición a la democracia había comenzado en Nicaragua antes del proceso electoral que culminó en 1990.

ABSTRACT

The article tries to analyze the democratic consolidation in Nicaragua, underlying the important role played by the Armed Forces and the party system. By the author, both of these elements have been shown very functional to the process of democratic consolidation in this country. Therefore, he sustains also that the transition to democracy in Nicaragua had begun before the electoral process of 1990.