

Las necesarias reformas electorales para la democracia



Foto: Carlos Herrera

PERSPECTIVAS es una publicación del **Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO)**, y es parte del **Observatorio de la Gobernabilidad** que desarrolla esta institución. Está bajo la responsabilidad de Sofía Montenegro.

Si desea recibir la versión electrónica de este suplemento,
favor dirigirse a: cinco@cinco.org.ni

Uno de los aspectos más importantes en la agenda de solución para la crisis política de Nicaragua y para el restablecimiento de la democracia, es la realización de reformas electorales que permitan restablecer la transparencia y credibilidad de los procesos electorales, así como el pleno ejercicio del voto ciudadano como un derecho. En las dos rondas de negociación efectuadas durante la crisis en mayo de 2018 y febrero de 2019, el gobierno se ha negado a abordar el tema porque sabe que es una llave maestra para destrabar la crisis, facilitar la salida pacífica de Ortega de la presidencia e iniciar un proceso de transición política. Sin embargo, la importancia de las reformas electorales permanece en la agenda política del país y el pasado 29 de agosto, la Alianza Cívica presentó públicamente su propuesta.

La participación electoral en Nicaragua

El voto ciudadano adquirió importancia en Nicaragua a partir de 1990 cuando la masiva participación y los resultados electorales permitieron finalizar el largo conflicto bélico durante los años 80 y abrir un proceso de transición hacia la democracia. De allí en adelante, la importancia de acudir a las urnas a depositar el voto ciudadano se instaló en el imaginario colectivo como uno de los mecanismos cívicos para el cambio político.

A lo largo del tiempo eso se tradujo en altos porcentajes de participación electoral, especialmente durante las campañas para elegir presidente y diputados, aunque es cierto que desde aprobó una nueva ley electoral en el año 2000, como resultado del pacto entre Arnoldo Alemán y Daniel Ortega, la participación ciudadana en los procesos electorales comenzó a disminuir gradualmente hasta alcanzar un alto porcentaje de abstención durante los comicios presidenciales del 2016 y los municipales del 2017.

Las razones en la disminución de la participación electoral están directamente vinculadas con los cambios que ha venido sufriendo el sistema y cómo se fue convirtiendo en un aparato más al servicio del proyecto político de los Ortega-Murillo. Algunas de las graves irregularidades del sistema electoral son: el control partidario sobre el aparato electoral, de tal manera que sus funcionarios responden a las directrices del gobierno desde los titulares hasta las personas que integran las Juntas Receptoras de Votos durante las elecciones; padrón electoral desactualizado y manipulado; limitaciones a la participación de los partidos políticos de oposición; limitaciones al ejercicio del voto ciudadano mientras se facilita que los partidarios del gobierno puedan realizar fraudes; conteos y resultados fraudulentos.

A eso se agrega el enriquecimiento ilícito de algunos de los magistrados electorales, especialmente Roberto Rivas, actual presidente del Consejo Supremo Electoral (CSE); la aprobación de la ilegal candidatura de Daniel Ortega en la campaña del 2011, aun cuando la Constitución Política del país lo prohibía expresamente; y otras anomalías como el uso de recursos estatales para realización de actividades de proselitismo político en favor de Ortega y la irregular

entrega de cédulas de identidad a sus partidarios.

Las perversiones del sistema electoral no son nuevas, comenzaron con la aprobación de la Ley Electoral del año 2000 y, como ya se dijo antes, son el resultado del pacto entre Alemán y Ortega. La demanda de rectificarlas se planteó desde el inicio, pero fue sistemáticamente ignorada de tal manera que esas perversiones se agravaron en el tiempo y la crisis ha revelado la inevitabilidad de reformar el sistema electoral a fondo, cuando no refundarlo.

Los aspectos críticos de la ley electoral

Tanto en el articulado como en la práctica, hay aspectos críticos que requieren modificaciones sustanciales en la ley electoral. Uno de ellos se refiere a la composición de los órganos electorales, especialmente a la elección e idoneidad de los magistrados del CSE, y la composición de los consejos electorales regionales, municipales y las Juntas Receptoras de Votos (JRV). El problema con la composición es que los órganos se encuentran bajo el total control de los simpatizantes del gobierno. Recién firmado el pacto Alemán-Ortega, los magistrados eran elegidos entre personas de confianza de los dos caudillos, pero en la medida que Ortega fue adquiriendo poder y que se instaló nuevamente en la presidencial, haciendo a un lado a su antiguo socio, adquirió mayor control sobre los magistrados del CSE, cooptándolos a todos.

El control sobre el resto de los órganos electorales se extendió rápidamente con el nombramiento de funcionarios leales al gobierno Ortega en los consejos regionales y municipales. La operación se completó cuando cambiaron la composición de las Juntas Receptoras de Voto para asegurar el control del partido de gobierno durante todo el proceso de ejercicio del voto. La composición de los órganos electorales es crítica porque es la infraestructura institucional que debe asegurar a los ciudadanos el pleno ejercicio del voto, que es su derecho fundamental, y garantizar que se cumpla la voluntad popular expresada en los resultados de las votaciones.

El segundo aspecto crítico se refiere al padrón electoral, el cual no ha sido depurado en mucho tiempo y a propósito para facilitar irregularidades como el uso de las identidades de personas fallecidas para nombrarlas en cargos del mismo sistema electoral o hacerlos aparecer como votantes. Por otra parte, se ha denunciado que en el padrón se incluye a personas simpatizantes del gobierno mientras que se deja fuera a las personas sospechosas de ser opositoras.

El padrón electoral también está asociado a la inscripción a través de la entrega de cédulas de identidad, aspecto que ha presentado numerosas anomalías durante los últimos años y que incluye entre otras cosas: favoritismo para entregar cédulas a simpatizantes del gobierno mientras se retienen las de ciudadanos opositores, entrega de cédulas a menores de edad y entrega de varias cédulas a personas simpatizantes del gobierno para que puedan votar varias veces. Además, es necesario realizar un verdadero proceso de verificación de manera que los ciudadanos puedan constatar el centro de votación que les corresponde y otros



Foto: Carlos Herrera

aspectos previos a las elecciones.

Otro aspecto crítico es la participación de los partidos políticos en las competencias electorales. Actualmente, y desde antes de abril de 2018, en el país no existe un ambiente de competencia justa e igualitaria para todas las fuerzas políticas. Varios partidos han sido excluidos y les han negado la personería jurídica convirtiéndolos prácticamente en organizaciones proscritas porque les cierran todas las oportunidades de participar en las competencias electorales; por otra parte, solamente se facilita o permite la inscripción de partidos colaboracionistas con el gobierno, de tal manera que la oferta electoral es limitada para los ciudadanos.

Un aspecto crucial se refiere al ejercicio del voto, pues allí se han producido las más graves violaciones al derecho ciudadano. Uno de los aspectos más urgentes a reformar es el proceso de cedulação; esto significa asegurar que todos los ciudadanos en edad de votar tengan acceso a su cédula de identidad, que es el documento primordial para esos efectos. Hasta ahora lo que ha sucedido, como ya se mencionó antes, es que la Dirección de Cedulação al depender del CSE, está subordinada también al control de Ortega, de tal manera que se entregan cédulas de manera privilegiada e irregular a los partidarios del gobierno.

El conteo de los votos, así como la elaboración y el traslado de las actas también constituyen aspectos críticos del ejercicio electoral, pues se han identificado anomalías serias en la forma en que se cuentan los votos, la forma en que se manipulan los resultados electorales durante la

elaboración de las actas y la forma en que son trasladadas hacia los centros de cómputo. De tal manera que los partidos políticos de oposición no tenían oportunidad de observar, supervisar y menos impugnar los resultados de las votaciones en las JRV, los centros de cómputo municipales, departamentales, regionales y el nacional.

El último aspecto del proceso electoral que requiere reformas importantes se refiere a los resultados electorales, es decir, asegurar que se respete la voluntad ciudadana expresada en las urnas y que el CSE informe de manera eficiente y transparente esos resultados a toda la sociedad nicaragüenses. Hasta ahora esa obligación no ha sido cumplida por los magistrados electorales a pesar que la ley lo establece, de manera que desde las elecciones presidenciales realizadas en el 2006 no se ponen a la orden de los ciudadanos los resultados totales de las votaciones ni las copias de las actas entregadas al CSE. A partir de eso siempre han quedado sombras de duda sobre los resultados finales de las votaciones en todos los casos.

Las propuestas de reforma más recientes

El planteamiento sobre la necesidad de reformar la Ley Electoral se remonta mucho tiempo atrás, desde inicios del 2000 y ya se habían elaborado varias propuestas, entre ellas la del Grupo Promotor de las Reformas Electorales integrado por varias organizaciones sociales nicaragüenses. Esas propuestas fueron desestimadas sistemáticamente tanto por el CSE como por el órgano legislativo.

Con el paso del tiempo, los procesos electorales se volvieron más irregulares, conflictivos y violentos como en el caso de la masacre de El Carrizo ocurrida en el 2011, así como los frecuentes conflictos en varios municipios del país por la entrega de cédulas de identidad y más recientemente a inicios del 2018 cuando se realizó el traspaso de los gobiernos municipales después de las elecciones del 2017 y donde resultaron ganadoras autoridades de partidos de oposición fueron saqueadas por los alcaldes salientes simpatizantes del gobierno. De allí que la credibilidad del sistema electoral en su conjunto está seriamente comprometida desde hace años y la necesidad de reformarlo es ineludible.

Frente a la presión de algunos partidos y fuerzas políticas del país, el gobierno siempre pretendió realizar unas reformas a la medida de sus intereses y legitimadas frente a la comunidad internacional, de tal manera que abrió un proceso de entendimiento con la Secretaría General de la OEA desde el 2016 a fin de lograr sus objetivos. Ese proceso ha tenido varios momentos y ha transcurrido con altibajos. El punto de partida fue la elaboración de un informe sobre el proceso político del país elaborado por la OEA y la firma del "Acuerdo para el fortalecimiento de la democracia" entre las dos partes, en octubre de ese año.

Entre otras cosas, el Acuerdo establecía la apertura de un diálogo entre las dos partes, el establecimiento de una mesa de trabajo conjunta y la visita del Secretario General Luis Almagro, la cual se efectuó en diciembre del 2016. Después de esa visita, el gobierno y la Secretaría General de la OEA acordaron en enero de 2017, un plazo de tres años para "fortalecer la democracia en Nicaragua" y al mes siguiente firmaron un Memorándum de Entendimiento que estaba enfocado principalmente en "acompañar" el proceso electoral municipal que se realizaría a finales de ese mismo año.

En mayo de 2017, una misión de la OEA llegó a Nicaragua y después de reunirse con algunas autoridades nicaragüenses suspendió las reuniones y entrevistas que había organizado con diferentes partidos y fuerzas políticas del país. A todas luces, había ocurrido un fuerte desencuentro. Sin embargo, en noviembre la OEA envió una misión de acompañamiento para las elecciones municipales que emitió un informe preliminar inmediatamente después de su visita donde se plantearon recomendaciones sobre a las graves irregularidades observadas durante el proceso. En abril de 2018, ya iniciada la insurrección cívica, una misión de la OEA llegó nuevamente, pero sin mayores resultados considerando la situación del país.

Previo a esa visita de la OEA, varias fuerzas políticas y organizaciones habían puesto sobre la mesa del debate público al menos tres propuestas de reformas electorales, entre ellas: el Frente Amplio por la Democracia (FAD), el partido Ciudadanos por la Libertad (CxL) y el organismo Hagamos Democracia. Unas más extensas que las otras, las propuestas tenían fuertes coincidencias sobre los aspectos críticos del sistema electoral; sin embargo, con el inicio de la insurrección cívica y la evolución de la crisis quedaron en suspenso hasta que, luego de fuertes tensiones entre el Secretario General Almagro y Ortega, los

negociadores del gobierno y la Alianza Cívica retomaron el Memorándum de Entendimiento con la OEA. En ese marco y con un funcionario de la Secretaría General como testigo del diálogo, se produjo la visita de un enviado para entrevistarse con el gobierno y la Alianza Cívica.

Ortega ha rechazado sistemáticamente los planteamientos de la Alianza Cívica, de otros actores nicaragüenses y de la misma Secretaría General de la OEA en relación al adelanto de elecciones, pero ha aceptado abordar el tema de las reformas. Como mencionamos antes, desde su perspectiva las reformas tienen el propósito de maquillar la crisis y dotarse de una falsa legitimidad procurando imponer como interlocutores específicos a los partidos políticos colaboracionistas, o zancudos, para desplazar a la Alianza. Además, ha intentado cooptar e instrumentalizar a la Secretaría General de la OEA.

La propuesta de reformas de la Alianza

El 29 de agosto pasado, la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia (ACJD) realizó un foro denominado "Construyendo consenso político nacional sobre reformas electorales", en el cual presentaron una propuesta. El argumento principal es que la salida a la grave crisis política que vive el país es cívica y pacífica, y que debería ser a través de un proceso electoral transparente y competitivo. Para ello es necesario realizar reformas electorales, por lo tanto retoman el compromiso asumido durante las negociaciones para garantizar un proceso electoral anticipado, libre, justo, transparente y observado.

Las reformas tienen como propósito corregir la enorme discrecionalidad que existe actualmente en el sistema electoral, así como sus vulnerabilidades más importantes, a saber: un padrón electoral contaminado y difícilmente auditable; funcionarios de las JRV de origen partidario; registro de resultados ineficiente; barreras a la observación nacional e internacional; falta de controles en los procesos previos a la votación; procesos desfasados en las JRV; sistema de transmisión anacrónico; voto múltiple para simpatizantes del partido hegemónico.

La Alianza propone construir un marco jurídico normativo e institucional para corregir las irregularidades del sistema electoral que incluyen reformas a la Ley Electoral y la Constitución, aprobación de una ley de partidos políticos que actualmente no existe, crear un código de procedimientos electorales, formular una ley orgánica del poder electoral y crear el instituto de cedulação como un organismo separado del CSE.

Además, propone que estos cambios se realicen en dos momentos. En el primero, 13 reformas electorales y 5 reformas Constitucionales inmediatas a fin de crear las condiciones necesarias para la realización de un proceso electoral transparente, competitivo y que respete la voluntad popular. Estas reformas estarían orientadas a devolver la credibilidad al sistema electoral, asegurar la imparcialidad de los integrantes de los órganos electorales, asegurar el ejercicio del voto ciudadano y que se respeten los resultados electorales.

Reformas electorales inmediatas

1. Escogencia de nuevas autoridades electorales que generen confianza.
2. Despartidarizar las estructuras electorales.
3. Alianzas que puedan escoger su nombre y representante legal libremente.
4. Acreditación de fiscales de JRV y CV por parte de partidos políticos, sin la discrecionalidad del CSE.
5. Ajustar las reformas electorales a las particularidades de la Costa Caribe.
6. Simplificación de procedimientos de otorgamiento de personalidad jurídica de partidos (fin de la discrecionalidad).
7. Observación electoral nacional e internacional.
8. Material electoral que genere confianza en el sistema.
9. Sistema de transmisión de resultados auditable, verificable y observado.
10. Sistema de publicación de resultados en tiempo real.
11. Depuración del padrón electoral.
12. Activar procedimientos para voto de nicaragüenses en el exterior.

Reformas Constitucionales

1. Elecciones anticipadas a todos los niveles: generales, municipales y regionales.
2. Mayoría calificada del 50%+1 voto para ser electo a la presidencia. Si no se alcanza se va a segunda vuelta.
3. No reelección presidencial.
4. Prohibición de sucesión continua para el cónyuge del presidente.
5. Independencia de las diputaciones con respecto al partido o alianza.

Fuente: ACJ.

La Alianza plantea que otras reformas se podrían realizar en un segundo momento, con un gobierno democrático al frente del país. Con la propuesta, la Alianza espera promover un proceso de construcción de consenso nacional que permita llevar a la mesa de negociación una propuesta de reformas con respaldo amplio y reconocimiento de la comunidad internacional. Para ello propone una serie de acciones que permitan dar a conocer la propuesta, ponerla a discusión y ajustarla con la participación de distintos actores sociales, particularmente aquellos que integran el movimiento cívico.

Las condiciones para esas reformas

La interrogante que surge de esa propuesta está relacionada con las condiciones para tales reformas. Como bien se sabe, el gobierno se ha negado sistemáticamente a tratar el tema, al punto que ha preferido cerrar las negociaciones justo en el momento en que era inevitable abordarlo. Con la mayoría de los prisioneros políticos excarcelados, el adelanto de las elecciones y las necesarias

reformas electorales vuelve a colocarse como una prioridad en la agenda de negociaciones, por eso decidió cerrar formalmente las negociaciones a finales de julio y ha intentado descalificar a la Alianza como su interlocutora, sustituyéndola con partidos políticos colaboracionistas, así como negociar con la Secretaria General de la OEA para continuar con el proceso que estaban desarrollando hasta antes de abril de 2018.

En ese sentido, el papel que juegue la OEA en su conjunto y especialmente la Secretaría General a cargo del señor Almagro, será crucial. Como también lo será la presión y resistencia del movimiento cívico. La Alianza Cívica tiene un papel crítico en tanto ya ha dado el primer paso para la construcción de un consenso amplio, pero efectivamente, se requiere que esa propuesta sea conocida, debatida y mejorada por la mayor cantidad de actores sociales posible.

Las reformas son complejas y algunas representan un verdadero reto político y jurídico, pero no son imposibles. Ciertamente constituyen una llave maestra para solucionar la crisis por la vía cívica, pacífica y negociada. Allí es donde radica su importancia y centralidad.