

Siete tesis sobre la inestabilidad política en la historia de Nicaragua

Jaime Wheelock Román



I

El objetivo de este estudio es presentar algunas explicaciones sobre la evolución institucional de Nicaragua, sus períodos de estabilidad e inestabilidad y la relación de estos procesos con el desempeño económico del país. Faltando tres años para la conclusión de este siglo, Nicaragua presenta un panorama político y socioeconómico negativo comparado con los otros estados o naciones centroamericanas.

Aunque parezca una exageración, Nicaragua en 174 años de vida independiente ha estado regida por más de 20 Constituciones Políticas¹. Algunas de ellas se formularon y aprobaron sin llegar a tener vigencia. Tan sólo recientemente, una de las tantas reyertas políticas dio existencia a dos cartas constitucionales que originaron a su vez dos Poderes Judiciales y la vigencia de distintas interpretaciones sobre la naturaleza y función de los poderes del estado, los derechos de propiedad y el papel de los individuos en la sociedad.

Pero también Nicaragua es hoy el país de Centroamérica más atrasado económicamente, aún cuando su territorio y su dotación de recursos naturales es superior a la de sus vecinos. En efecto mientras Costa Rica y El Salvador han alcanzado un producto por habitante de US\$ 1.870 y US\$ 1.090 respectivamente, Nicaragua ha venido retrocediendo hasta situarse en US\$ 400².

Desde el punto de vista técnico-productivo, mientras El Salvador un vecino cafetalero tenía para 1970 rendimientos de 42 quintales por hectárea³, Nicaragua se mantenía estancada en 13 quintales por hectárea. Medidos bajo la óptica del Desarrollo Humano, Costa Rica y Panamá, tenían un índice de

alfabetismo superior al 90% contra el 78% que había logrado el país después de una intensa campaña del alfabetización. Naciones de la Cuenca del Caribe como Bahamas o Trinidad Tobago alcanzaban para 1994 un índice de 96% y 99% de alfabetismo⁴.

Nuestra hipótesis para decirlo en pocas palabras, es que la manifiesta incapacidad de Nicaragua para tener un buen desempeño económico en el largo plazo, obedece a los mismos factores responsables de la accidentada vida institucional del país y de sus ciclos de inestabilidad y crisis política. Los graves problemas políticos y económicos que sufre el país, no tienen un origen reciente o contemporáneo, sino que arrancan desde el período en que se inicia el mismo proceso de conformación de las instituciones coloniales.

Desde la Colonia, Nicaragua, sus instituciones y su proceso de desarrollo están comprendidos dentro de la lógica del desenvolvimiento de un país europeo, España, y más tarde del mundo occidental. Pero no todas las ex-Colonias europeas en América tuvieron un desempeño económico similar a Nicaragua. Canadá o Estados Unidos en el Norte y Argentina en el Sur, alcanzaron un ingreso por habitante parecido a Inglaterra, Alemania y Francia después de mediados del Siglo XIX. Estas repúblicas tenían un comportamiento económico superior a Italia, España, Portugal, Suecia y Dinamarca en el mismo período. La mayoría de las otras ex-Colonias americanas como Nicaragua mientras tanto, tenían un pobre desarrollo económico e institucional⁵.

II

¿Porque crecieron unos países y otros quedaron sumergidos en el atraso? Douglass C. North presenta una interesante explicación sobre el crecimiento de Europa Occidental antes del Siglo XVI. Considera North que el incremento vegetativo de la población europea, primeramente presionando por incrementos en la producción, en el nivel de los precios y en el tamaño de los mercados, indujo *innovaciones institucionales*, o lo que él llama, un nuevo set de instituciones resultantes, que canalizaron los incentivos de la sociedad y de los individuos hacia actividades económicas de elevada productividad⁶.

Alrededor del Siglo XVII en efecto, esas innovaciones institucionales, tales como los derechos de propiedad, las sociedades corporativas o los bancos, contribuyeron a cambios en la productividad dentro del sistema lo suficientemente notables como para permitir al hombre occidental escapar finalmente del ciclo de crecimiento malthusiano. La revolución industrial para North es sólo la superficie de una actividad innovadora más global resultante de la reorientación de los incentivos económicos que modificaron por completo la sociedad europea del Siglo XIX.

Presiones demográficos y cambios en las relaciones económicas, así como el surgimiento de nuevas instituciones, son los factores por los que explica North el despegue de Europa del atraso hacia el desarrollo; y de cierta manera también la base del cambio de la restringida sociedad feudal europea, hacia formas institucionales más modernas y democráticas.

North, pone de relieve el papel que en este tránsito dinámico juegan las instituciones. Para un exitoso desempeño económico y para que se produzca un crecimiento sostenido, se requieren instituciones adecuadas: arreglos institucionales capaces de dar cauce a una sociedad en expansión que viene rompiendo los moldes del régimen precedente.

Cuando de acuerdo a North, se examinan las instituciones de Nicaragua en sus diferentes períodos históricos, se encuentra que su relación de armonía con la realidad social es una excepción. Allí no encontramos como tendencia que las instituciones adoptadas o creadas jueguen el rol de canalizar e incentivar el crecimiento o la estabilidad. Más bien encontramos lo contrario: Los moldes jurídicos de la sociedad son interferidos por factores ajenos a la realidad del país que van a obstaculizar en el largo plazo sus oportunidades de progreso. En Nicaragua tres de esos factores parecen desempeñar una influencia notable: las formas institucionales de la estructura colonial, el carácter rudimentario de la base económica y las sucesivas intervenciones de potencias externas.

La influencia Colonial

En los antecedentes de nuestra evolución institucional a partir de la colonización española, encontramos ya las primeras contradicciones entre la base social y la configuración política que nos sirvió de molde. La primera y tal vez la más importante contradicción consiste en la imposición de instituciones del régimen colonial que vinieron a quebrantar las de los pueblos asentados en el territorio de lo que sería la Provincia de Nicaragua.

Pero además de esta contradicción originaria, en el Proyecto Colonial hubo otras que van a impedir u obstaculizar desde temprano que los ciudadanos o súbditos puedan establecer y desarrollar con el gobierno relaciones normales de cooperación. Citemos entre ellas:

La escisión Institucional

El proyecto colonial extrapoló hacia América sus conocidas instituciones políticas y creó nuevas figuras económicas: Las Encomiendas y el Repartimiento. Estas nuevas instituciones se implantaron coercitivamente desconociéndose la realidad de los diferentes pueblos asentados en el territorio de Nicaragua. Estos pueblos en esencia giraban alrededor de una explotación agrícola comunal basada en el trabajo familiar y en formas colegiadas de gobierno enmarcadas en un orden territorial más parecido a un asentamiento vecinal que a un Estado. Aunque las formas coloniales subordinaron a los indígenas, no lograron asimilarlos integralmente⁷ Los pueblos indígenas aún entrada la independencia continuaron rechazando la institucionalidad de la herencia colonial. No podía tener éxito el proyecto colonial con una sociedad escindida y contrapuesta alrededor de formas institucionales extrañas entre si.

Contraste entre formas democrática y el régimen militar

La organización política administrativa que España implementó en Nicaragua fue contradictoria desde el inicio. Las ancestrales formas españolas de participación civil tales como Cortes, Cabildos, Corregimientos, Ayuntamientos, Regidurías, etc., fueron trasplantados a América⁸. El peso que en los reinos de Castilla y Aragón tenía la organización

municipal autónoma y descentralizada, quedó anulado por el tipo de administración colonial militar, despótica y centralista que predominó en Nicaragua desde sus orígenes. Las formas de administración civil a partir de esta contradicción fueron disfuncionales y carentes de consenso y legitimidad.

Lógica predatoria de la economía colonial

Lo que sustituyó a la sociedad y a la economía de los pueblos aborígenes fue un régimen de organización económica coercitiva orientada al comercio de esclavos indios y abastecimiento de la metrópoli que no ofrecía incentivos y oportunidades para el progreso de la población local⁹. En ese modelo, la población no sólo se mantenía estática, sino que decreció y en algunas regiones fue completamente aniquilada. Fuera de las actividades de extracción de materias primas o minerales que no significaban ahorro doméstico o retorno económico, la población vivía del autoconsumo. Las actividades agrícolas e industriales no podían practicarse libremente y estaba prohibido comerciar con otro país o centro diferente a España. En una palabra, bajo este régimen no hubo condiciones para el progreso económico, ni incentivos de demanda interna o estímulos a innovaciones que mejoraran la productividad. En realidad ninguna de las Colonias españolas tuvo esas condiciones. Pero entre todas, las que llevaron la peor parte, fueron las provincias de la Capitanía General de Guatemala¹⁰.

Influencia de la base económica

Comparada con las otras provincias americanas y aún con sus vecinos de Centroamérica, Nicaragua se caracteriza por su atraso comparativo y su pronunciado aislamiento. Hasta finales del siglo XIX las pocas actividades económicas y

comerciales son: inestables, el potencial del país estaba frenado por la escasa y poco diestra población, y el territorio se encontraba desintegrado física y políticamente.

Dentro de ese contexto, un rasgo de la sociedad nicaragüense será la existencia en el Oeste del país de dos polos urbanos, Granada y León alrededor de los cuales van a girar los principales acontecimientos y las más enconadas rivalidades por el poder. No en vano se afirma que la historia de Nicaragua desde la Colonia hasta los primeros años de vida independiente, por lo menos para la parte correspondiente al Pacífico, es la de esas dos ciudades.

Pero por mucho que esas dos poblaciones se hubiesen sedimentado como centros urbanos, su base económica estaba fundada en explotaciones agropecuarias, extensivas y de baja productividad. En ciertos períodos, León y Granada se orientaron por la actividad comercial que la primera realizaba por el Realejo y la segunda por la ruta del Río San Juan. Pero ambas ciudades dependieron mucho más en el largo plazo, de la constelación de haciendas basadas en el trabajo forzoso de indios, negros y mulatos, que cada una fue entretejiendo alrededor de sus espacios de influencia territorial¹¹.

En realidad la hacienda extensiva, basada en la explotación de mano de obra repartida, servil, o simplemente forzosa, nucleada en asentamientos paralelos a las vías coloniales o en grandes explotaciones rurales, que aprisionaron con unidades y hasta pueblos enteros, ya en el medio del período colonial, fueron el eje económico de la Colonia en Nicaragua. Los originales encomenderos derivarían en el tipo de ganadero comerciante de Granada y León, mientras los pueblos encomendados o repartidos pasarían con el tiempo a

ser las peonías, mozos colonos y asentados de las grandes extensiones ganaderas.

Esta configuración económica se fue reflejando al menos en tres aspectos de la contextura política del país: El primero, es la conformación de una influyente élite agropecuaria y comercial, no por cierto ubicada en el centro del poder formal de la colonia, pero que se constituyó de hecho en el poder real. Su esencia descansaba primero en su aptitud para controlar mano de obra, y segundo, en su capacidad para disponer de tierras con las cuales fueron estableciendo polos de influencia de gran magnitud territorial. El segundo, es la articulación de fuertes ejes de poder materializados en la relación caudillo-clientela local; y el tercero, la asociación de pugnas de poder entre élites terratenientes que se convirtió en una constante de la historia política de Nicaragua.

El factor externo

Si existe una región con mayor incidencia de factores externos en el continente es la del Caribe y Centroamérica. La influencia europea, de México, la de los mismos estados nacientes de Centroamérica y más tarde de los Estados Unidos, se suceden y traslapan en el tiempo.

Desde muy temprano se manifestaron en Nicaragua las pugnas de expansión colonial entre las potencias europeas. La provincia desde el Siglo XVII y más tarde el Estado y la República hasta finales del Siglo XIX, estuvieron bajo dos poderosas presiones coloniales que partieron su territorio y dividieron su institucionalidad: La Nicaragua española y después independiente, del Pacífico, y la Nicaragua del protectorado inglés en la vertiente Atlántica¹².

Después de la independencia, Nicaragua estuvo en el centro de las tensiones entre Inglaterra y los Estados Unidos. Esas pugnas se expresaron de diversas formas: intentos armados de anexión, movimientos secesionistas, alianzas con fuerzas locales para el desencadenamiento de guerras intestinas, o directas hostilidades militares por parte de Inglaterra, Estados Unidos y hasta de Alemania.

En la evolución institucional de Nicaragua, el factor externo estuvo presente casi todo el tiempo y en ocasiones resultó decisivo. Desde el principio de siglo los Estados Unidos, concluida la guerra de secesión, aparecieron en el continente pugnando por asentar una posición de dominio supranacional. Nicaragua fue intervenida y ocupada militarmente durante períodos prolongados. Los gobernantes, sus instituciones y sus leyes, lo mismo que su orientación económica fueron decididas por los Estados Unidos.

¿Cuál era la lógica de esa interferencia en Nicaragua. En realidad los Estados Unidos no tuvieron un patrón único de relaciones hemisféricas, pudiéndose distinguir por lo menos cuatro modalidades¹³: a) las de subordinación directa que incluyen Centroamérica y El Caribe; b) las de “manos fuera” que practicaban con respecto a los estados de la mancomunidad inglesa o ex colonias de Holanda y Francia; c) las de vecindad con Canadá y México; y, d) las de indiferencia relativa que establecieron con los países del cono sur.

Nicaragua estuvo en la prioridad de la primera categoría junto a Puerto Rico y Cuba que pasaron a ser virtualmente colonias de Estados Unidos a partir de 1898. El interés especial sobre Nicaragua, parece estar centrado en uno de los cuatro propósitos declarados de su política exterior intervencionista: a) controlar mercados externos, tierras, recursos, etc.; b) retirar

intereses europeos de su órbita geopolítica; c) asegurar presencia militar en la región en caso de conflicto; y, d) tener el monopolio de las rutas interoceánicas. Este último, es el móvil por el que los Estados Unidos, rompieron sucesivamente y de diferentes formas la vida institucional del país, definiendo no pocas veces el tipo de instituciones que en su exclusivo interés debían adoptarse internamente. Ello sin consideración a si los cambios impuestos pudieran o no ser extrañas o contraproducentes para el país.

III

El desarrollo político y social de Nicaragua se verá marcado de modo diferente por estas tres influencias como lo veremos a lo largo de los nueve períodos que hemos identificado en nuestra evolución institucional. Dentro de ellos, épocas de inestabilidad, conflictos armados, calamidades sociales, períodos de anarquía, etc., se verán alternados por paréntesis excepcionales de paz y prosperidad.

Período 1824-1857

Es el período conocido como el de la anarquía. Se caracteriza por la aguda inestabilidad política y la sucesión casi ininterrumpida de conflictos armados tanto federales como domésticos.

Llama la atención que en menos de 30 años hayan regido Nicaragua seis Constituciones Políticas. Un elemento crucial es la adopción por parte de nuestros primeros legisladores federales y estatales, de Cartas constitucionales extrapoladas del modelo parlamentario anglosajón. En un contexto de creciente fragmentación y en medio de luchas de re

acomodo entre las élites localistas, nuestras primeras Constituciones —las de 1824, 1826 y 1838—, se inclinan por un sistema institucional que además de anular las atribuciones del poder ejecutivo —sin mando militar, por ejemplo—, adopta formas de elección primarias, secundarias y terciarias para los principales funcionarios, algunos de los cuales tenían mandatos de sólo seis meses¹⁴.

Frente a una influencia de factores externos todavía limitada o débil durante esos primeros años de vida independiente, la aguda inestabilidad que se experimentó pareciera provenir de la adopción un tanto ingenua de moldes institucionales ajenos a la realidad de Centroamérica y Nicaragua. Sobre todo en el mismo contexto en el que los caudillos y élites localistas tratan de preservar su hegemonía dentro de las nuevas relaciones de poder que se abren con la independencia. Las nuevas Constituciones fueron percibidas entonces como un peligro. Casualmente, el primer estado en romper la Federación es Nicaragua, en 1838.

Período 1858-1892

A diferencia del anterior durante este período Nicaragua gozará de una prolongada estabilidad política de 34 años. Tres son los factores que explican este fenómeno: el primero, es el acuerdo o consenso entre caudillos de los polos dominantes, León y Granada. Desde el período colonial, y aún hoy, Nicaragua responde como se mencionó arriba a una formación socioeconómica y cultural donde domina la figura patriarcal propia de su contexto agrario. Después de la guerra nacional que pasa por un acuerdo político entre las élites influyentes, Jerez y Martínez —los polos opuestos— generan un gobierno de consenso y establecen una suerte de corresponsabilidad política en los asuntos del Estado. El segundo factor, tiene que

ver con el grado de coincidencia entre el marco legal e institucional que se adopta y la realidad del país que va a moldear. Las primeras cuatro Constituciones de Nicaragua como se mencionó, se inclinaban por el sistema parlamentario en un país que demandaba un régimen más bien fuerte o al menos ágil y capaz de enfrentar las fuerzas centrífugas del período post-independiente. La Constitución de 1858 fue más realista y ajustada a las condiciones socioeconómicas y culturales del país. El período del Presidente se alargó a cuatro años, se fortaleció el Ejecutivo, las elecciones se simplificaron; se dio contenido a la gestión municipal, etc. La de 1858, es una Constitución que va a durar hasta 1893 y la mayoría de los estatutos fundamentales posteriores van a tomar muchos de sus principios. Un buen arreglo institucional, una Constitución armónica con el estado real del país, es un factor de estabilidad. El tercer elemento, muy importante por cierto es la ausencia durante ese período de interferencias externa. No hay, salvo incursiones episódicas o de segunda importancia el tipo de intervenciones extranjeras que más tarde ocasionaría anarquía, caos y rupturas políticas. Esto ocurre, por haberse firmado en 1850 el tratado Clayton-Bulwer que neutralizó la presencia militar y las pretensiones que tenía Inglaterra contra Nicaragua en la mitad de su territorio. Por otra parte, los Estados Unidos, la otra potencia influyente se encontró comprometida en conflictos internos y en una guerra civil que le impidieron proyectarse hacia afuera hasta fines del siglo. En resumen el consenso entre las élites como forma de resolver los conflictos, un marco institucional adecuado y la no interferencia externa en los asuntos del país explican al menos gran parte del clima de estabilidad relativos que experimentó Nicaragua durante los treinta años.

Período 1893-1909

La Revolución Liberal profundiza y consolida la orientación económica agroexportadora moderna de Nicaragua. Las innovaciones institucionales introducidas en ese período a través de la Constitución de 1893 y de otras reformas subsecuentes, modifican casi completamente el estado nicaragüense. Los nuevos elementos que aporta el período liberal son, entre otros¹⁵:

- a. El gobierno pasa a desempeñar un rol pro activo en el desarrollo económico del país, promoviendo un marco legal e institucional moderno, reformas educativas, impulso a la infraestructura económica y social, etc.
- b. La base del poder de las élites tradicionales del país se desplaza en favor de una nueva ecuación conformada por sectores cafetaleros emergentes que van moldeando su propia clientela entre grupos urbanos artesanales, funcionarios públicos e intelectuales, inmigrantes europeos y una nueva base agraria articulada sobre el eje de las plantaciones cafetaleras.
- c. La Revolución Liberal plantea por primera vez un proyecto coherente de factura republicana y nacionalista. Pero esto ocurre en los mismos momentos en que los Estados Unidos con el fin de asentar su propio espacio en el continente, desde 1890 están pugnando por quebrar todas las barreras nacionales y dominar el comercio, recursos naturales, tenencia de la tierra, ferrocarriles, etc. Es el mismo contexto en el que los Estados Unidos como parte vital de su política exterior, está

tratando de asegurar el control monopólico de las rutas canaleras.

Durante este período, son dos los factores que más van a incidir en la vida institucional del país. El primero está constituido por las reacciones de los sectores tradicionales de la sociedad frente a las innovaciones y transformaciones planteadas por la Revolución Liberal; el segundo y quizás el más importante, el de la decisión de los Estados Unidos de acabar con el proyecto liberal de Nicaragua percibido como contradictorio a sus intereses y a los de sus aliados en Centroamérica.

Es cierto que el mismo régimen liberal tenía rasgos autoritarios y que el Presidente Zelaya, como caudillo de la revolución liberal, practicó la reelección reteniendo el poder por 17 años. Pero esta circunstancia doméstica no es suficiente para elevarse a supremo factor de inestabilidad y a motivo para la caída de la Revolución Liberal. Fue una combinación de intereses lo que permitió el derrocamiento del régimen reformista: los de Estados Unidos enfrentando militarmente cualquier brote nacionalista opuesto a su expansión económica en América; y los de la élite local conservadora, erosionada en su base de poder por efecto de las transformaciones liberales.

Período 1910-1913

Nuevamente Nicaragua va a experimentar un período de aguda inestabilidad política. Esta vez como consecuencia de las pugnas entre los caudillos militares de la restauración conservadora, y por los efectos del nuevo orden que impuso la ocupación armada de los Estados Unidos.

Cuatro Constituciones Políticas se formulan durante este lapso de transición entre el derrocado proyecto reformista y el régimen de ocupación. La mitad de esas Constituciones no alcanzaron siquiera a tener vida jurídica. Al final, con la Constitución de 1913 se sella el consenso entre la élite tradicional conservadora y los ocupantes militares: se debilitaron las facultades y atribuciones del poder ejecutivo a favor del parlamento; se excluyeron de la vida política al sector liberal del país acusado de “Zelayismo” —aún cuando éste representaba una consistente fuerza cívica; y, se legitimaron las instituciones de la ocupación extranjera, así como los arreglos políticos, financieros y administrativos impuestos por los pactos Dawson. El país fue dominado por un momentum militar, mientras sus instituciones civiles quedaron anuladas¹⁶.

Período 1914-1936

Es el período en el que Nicaragua fue rebajada a protectorado de los Estados Unidos. Los Marineros de ese país ocuparon el territorio desempeñando tareas de orden y seguridad. Las decisiones políticas de importancia son tomadas por el Alto Comisionado. Los bancos, aduanas, puertos, ferrocarriles y vapores caen bajo el control administrativo de funcionarios norteamericanos.

Durante este período no hay evolución constitucional. No hay nada que se parezca a un esfuerzo doméstico por ajustar el país a los cambios internos o internacionales. La Carta de 1913 regirá en las apariencias hasta 1936. Pero en cambio, los ocupantes militares impulsan los marcos legales y las instituciones características de los protectorados que se venían imponiendo a otras naciones: Estatutos de la Alta Comisión, Ley Electoral —Ley Dodds— Ley Creadora de la Guardia Nacional, etc. Es durante ese período que se impone a

Nicaragua los Tratados Chamorro-Bryan y Bárcenas Meneses-Esguerra lesivos a la soberanía territorial del país, así como los arreglos económicos y financieros que convertirían el país en un tributario de las casas bancarias de Estados Unidos¹⁷.

A pesar de la intervención y ocupación armada, entre 1914 y 1936 hubo de todas maneras disturbios civiles y levantamientos armados, golpes de estado y una guerra civil de alcance nacional. La fuente de inestabilidad era generada en parte, por la misma ocupación y en parte porque la proscripción de los liberales instigada por los caudillos conservadores, no podía ocultar el hecho de que la base política liberal además de ser la más numerosa, fue creciendo por causa de la persecución política y las consecuencias sociales de la postración económica en que cayó Nicaragua durante la ocupación.

Período 1936-1978

Es el período del régimen de los Somoza. Condiciones apropiadas y la habilidad de una persona para aprovecharlas, darán lugar al prolongado régimen autoritario de la familia Somoza. El primer Somoza fue un astuto administrador de las contradicciones y las debilidades históricas de la nación nicaragüense. Aprovechó la intervención extranjera y la cultivó como su principal base de apoyo a cambio de ser garante de sus intereses; sacó ventajas de los rasgos caudillistas y localistas de la sociedad, reconociendo, premiando y cooptando a los caudillos locales sin importar su filiación política; pactó con sus adversarios dando cuotas de poder a cambio de sus reelecciones sucesivas¹⁸.

Reconociendo la debilidad de los partidos, Somoza convirtió a la Guardia Nacional creada por los Estados Unidos,

en su propio aparato político. Estructuró con ello un eje de poder superior del cual se sirvió para hacer campañas proselitistas, perseguir a sus adversarios, y aumentar el poder económico de su familia.

También Somoza supo aprovechar los vacíos dejados por los partidos tradicionales, haciendo proselitismo entre sectores más amplios: agricultores y comerciantes golpeados por la crisis, agrupaciones obreras, trabajadores rurales, mineros y bananeros, grupos de extrema derecha como los “camisas azules”, y la Guardia Nacional misma. Ayudado por las tensiones de la crisis económica mundial, y en el lapso entre el fin de la primera y principios de la segunda guerra, Somoza pudo levantar una bandera neutral de “unidad nacional” para enfrentar la crisis por encima de las diferencias políticas.

¿Qué factores pesaron para explicar el régimen de Somoza y su prolongación? El más importante se desprende de los propios resultados de la ocupación norteamericana y una de sus instituciones, La Guardia Nacional. Concebida originalmente para crear un balance suprapartidista, la Guardia Nacional en poder de Somoza fue empleada precisamente para todo lo contrario.

Por otra parte, los Estados Unidos que habían desocupado militarmente Nicaragua dos años antes, declararon frente a los atentados públicos de Somoza para hacerse del poder por la fuerza, no tener la voluntad de intervención en los asuntos que sólo debían resolver los nicaragüenses¹⁹. El impasse entre las dos guerras y la misma crisis económica mundial pueden haber ayudado también al ascenso de Somoza.

Los propios adversarios conservadores, los mismos que habían contribuido al derrocamiento del gobierno liberal de

Zelaya en 1909, para 1936 estaban de acuerdo con pocas excepciones, en avalar el ascenso al poder de Somoza. El pacto Chamorro-Sacasa del 14 de mayo de 1936 acuerda que el presidente sea un liberal²⁰. La profundidad y las consecuencias de la guerra de Sandino y la propia percepción de un creciente desgaste político frente al electorado, inclinaron a los conservadores por un régimen preferiblemente fuerte como el que proyectaba Somoza, aunque fuese en el corto plazo a expensas de su propio partido²¹.

El régimen de Somoza tuvo un cierto grado de consenso por parte de las fuerzas políticas en ese período. Aunque a decir verdad no contó con el respaldo de la amplia opinión pública. Esto último más probable mente por la falta de legitimidad que desde el principio caracterizó a quien además de asesinar a Sandino, ascendió al poder en 1936 mediante un golpe de estado y procedimientos políticos carentes de moralidad.

Partiendo de 1939, Nicaragua va a tener cinco cambios constitucionales que corresponderán más que a una dinámica de transformación institucional, a momentos políticos coyunturales en parte creados por la familia Somoza en la búsqueda de prolongarse en el poder.

Aparte de que durante ese período, el estado —a la manera liberal—, vuelve a jugar un rol activo, y que se forman nuevas instituciones ligadas por ejemplo al desarrollo económico y la seguridad social, lo cierto es que estos avances se ven anulados por el hecho descollante de estar subordinados o formando parte de un régimen diseñado para servir los intereses de una familia dictatorial a expensas de la mayoría ciudadana. Al final del régimen de los Somoza, más de la mitad de la propiedad agraria estaba controlada por menos de

mil terratenientes. La propia familia Somoza había acaparado la quinta parte de todas las tierras del país²². Esta circunstancia agregaría un nuevo eje de inestabilidad a la estructura política y social del país.

Período 1979-1990

La Revolución Sandinista de 1979 produce dos modificaciones Constitucionales importantes: El estatuto de Derechos y Garantías de los nicaragüenses que deroga la legalidad somocista en 1979, y la Constitución de 1987.

Ambas Cartas Constitucionales fueron innovadoras, tal vez como lo fue en su momento la Constitución Liberal de 1893. Pero la legalidad Sandinista fue en su esencia menos importante y acaso marginal con respecto a las profundas transformaciones que se desarrollaron de hecho sobre todo en los primeros tres años de revolución, como consecuencia de la movilización de organizaciones sociales reivindicativas y por impulso del propio FSLN.

La conformación de una nueva institucionalidad después de 1979, se produjo simultáneamente en todas las dimensiones del Estado. El derrocamiento de Somoza como hecho político por sí mismo singular, abrió las perspectivas para la conformación de un nuevo tipo de gobierno que tomando todas las palancas de decisión y ejecución del estado se fijó como tarea la construcción de un modelo socialista, aunque de rasgos particulares dadas las condiciones de Nicaragua²³. Las bases económicas tradicionales del país asentadas en el latifundio y en la concentración de los negocios en pocas manos, fueron trastocadas en función de una redistribución general de la propiedad con la aplicación de una

Reforma Agraria y de reformas a la propiedad industrial, comercial y urbana.

En el ámbito político tienen lugar dos transformaciones con proyección en el largo plazo: la conformación de una amplia red de organizaciones gremiales, sociales, civiles, y políticas en la base de la sociedad; y, la adopción de un marco institucional, legal y de procedimientos: —Constitución Política, Ley de Partidos Políticos, Ley Electoral, etc.— A pesar de las rasgos autoritarios que tuvo la revolución en parte como consecuencia de la guerra, se sentaron en este período las bases para la democratización del país en el largo plazo. Con esas leyes y esa institucionalidad, el FSLN entregó el poder pacíficamente a sus adversarios el 25 de Abril de 1990 .

Del mismo modo que el proyecto innovador de 1893, la revolución sandinista condujo a rupturas políticas y sociales domésticas que fueron un factor de inestabilidad desde el primer año de gobierno revolucionario. Igual que en la coyuntura de 1909, la revolución sandinista desplegó un programa de transformaciones domésticas y nuevas relaciones internacionales que incluyeron al campo socialista, en los momentos en que los Estados Unidos adoptaron el más vasto esfuerzo de confrontación internacional después de la segunda guerra mundial. La Administración Reagan definió a la Revolución Sandinista como un satélite de la Unión Soviética y de Cuba y por lo mismo como su enemiga inmediata en el propio Continente. Hasta ese momento el compromiso internacional del sandinismo se había limitado a apoyar a los revolucionarios salvadoreños en grado apenas mayor al de países como México, por ejemplo. La consecuencia es el desencadenamiento de una guerra alentada por Estados Unidos que no concluyó con el derrocamiento del Gobierno Sandinista, pero sí le impidió llevar adelante la transformación

socioeconómica y política del país de manera exitosa y en paz. Las consecuencias de la guerra fueron también un factor decisivo para la derrota electoral que el FSLN experimentará en 1990.

Período 1990-1995

El hecho político más descollante en la coyuntura de los 90 fue la victoria electoral de un gobierno conservador que aprovechó la erosión económica y política que le ocasionó al partido de gobierno, una guerra que la sociedad percibió como interminable. En un período relativamente corto —menos de 12 años—, Nicaragua experimentó dos golpes de timón en dirección contraria. El último, ejecutado en realidad tras la adopción de un programa económico neoclásico liberal de factura externa que no niega la existencia de fuerzas al interior del país interesadas a partir del 90 en dar marcha atrás o en el mejor de los casos a reorientar el país en concordancia a la nueva situación internacional. Algo parecido a la coyuntura de 1910-1913.

Desde 1990, Nicaragua va a entrar como miembro pleno al grupo de países sometidos a planes de ajuste estructural que tratan de alinear a todos los países atrasados con las corrientes ortodoxas de transformación liberal. Aún cuando se produce a principios de 1995 una reforma a la Constitución, los cambios económicos e institucionales se introducen de hecho mediante simples acuerdos del Ejecutivo: modificación de la naturaleza y papel del estado, marquetización de la economía, privatización de empresas y de funciones públicas, nuevos sets de instituciones, etc. Estos cambios son parte del paquete de medidas de ajuste que representan el punto de vista oficial de las instituciones financieras internacionales²⁴. El Gobierno, sin recursos económicos es obligado a implementar

cambios institucionales que van más allá de estabilización monetaria o ajustes económicos, para extenderse al ámbito jurídico, administrativo, social y cultural del país.

Las consecuencias de esta extrapolación programática al interior de un país recién salido de la guerra y que apenas condensa su nueva fisonomía social después de diez años de cambios, es nuevamente la tensión social y la inestabilidad política. Hay como en 1824 o 1838, un desajuste, una falta de coincidencia entre los moldes jurídicos seleccionados para conducir el país y la realidad nacional.

IV

La legitimidad actual del Estado es casi única en la historia nacional, no así el frágil consenso interno de que se dispone como consecuencia del rumbo económico y político que se ha tomado en el país. La oportunidad excepcional que se abrió en el año 90 para superar nuestros problemas históricos, no parece aprovecharse adecuadamente pese a que hoy se cuenta con una mejor distribución de la propiedad y un marco amplio de oportunidades para profundizar la democracia política.

Además del agravamiento económico general que debilita al gobierno, y desgasta a la sociedad, no parecen existir condiciones en el presente para superar los ciclos de inestabilidad y de primitivismo político que arrastramos desde el pasado. Todavía hoy existen áreas de conflicto cruzando la esfera política e institucional. Entre ellas:

1. La crisis de liderazgo

Aún en presencia de cambios sustantivos en la base política del país, no se supera la tendencia de los partidos formales a limitar su actividad y visión a las luchas de personalidades por el poder político. Por otro lado, continúan vigentes en el proceso político las prácticas de la cultura elitista tradicional del país entre ellas: los pactos entre caudillos, la cooptación de los líderes, el nepotismo, caciquismo, etc.

2. Vacío Institucional

Después de más de medio siglo de predominio de gobiernos e instituciones más o menos fuertes, sean estos desarrollistas o intervencionistas, se ha adoptado oficialmente la doctrina que suprime al estado como impulsor del crecimiento económico, el bienestar social y la distribución de la riqueza. Esta retracción sin embargo es sólo cuantitativa. Se aplica a través de programas de recorte de funcionarios y empleados públicos destinados más bien a aliviar la carga fiscal. No se plantean cambios *cualitativos* que impliquen una reforma a fondo del aparato estatal y de su adecuación a las circunstancias del presente. El estado al ser comprimido funcionalmente, deja en efecto, un vacío que no es llenado por otras fuerzas sustitutas.

3. Divorcio entre Gobierno y Sociedad

La sociedad nicaragüense presenta una nueva contextura alcanzada durante los años ochenta a través del fortalecimiento de amplios movimientos de base ciudadana. Esto distingue a Nicaragua respecto a sus vecinos. Es difícil encontrar un ciudadano que no tenga varias o al menos una instancia donde canalizar sus intereses. Parte de este fortalecimiento se expresa

en el creciente número de Organizaciones No Gubernamentales que ya suman cerca de cuatrocientas. Sin embargo esta verdadera fuente de poder civil está a las espaldas del estado, careciendo de representación o de espacios formales, mientras el gobierno central se va auto cercenando de atribuciones que deja descubiertos amplios segmentos de responsabilidad social.

4. Mecanismos institucionales clásicos estancados en relación a los cambios de la sociedad

Mientras la sociedad y las relaciones económicas han venido cambiando en Nicaragua, los marcos y prácticas institucionales y jurídicas siguen en lo fundamental siendo las mismas. La base social se ha venido reformando, pero las bases políticas continúan en situación estática. Esto puede verse más claro en los modos de representación ciudadana por ejemplo; o en la relación poder central y municipio.

Con respecto a lo primero, el equilibrio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y sus sistemas de balances y contrabalances, están presente en nuestra práctica jurídica y política desde la Constitución de Bayona. Pero este equilibrio impuesto para evitar la concentración y los abusos de poder, descansa en las transacciones de élites cada vez menos representativas. Los conflictos entre los poderes del estado intermediados por élites profesionales de la política ocasionan con frecuencia prolongadas parálisis en las instituciones y graves rupturas del orden jurídico mientras los ciudadanos permanecen como rehenes sin posibilidades ni canales para incidir o participar en la solución.

Pareciera en todo caso que hace falta una reforma o ajuste institucional, más allá de la mera compactación de empleados o contracción de funciones. Hay que admitir la necesidad de

cambios en la fisonomía del Estado y en las formas de gobierno. Si existe un terreno común de preocupación entre el reformismo liberal y el innovador, es en la necesidad de modificar el papel del Estado lo que no significa regresar al tipo de gobierno dirigista y centralista del pasado²⁵. La discusión de estos aspectos se centra en el papel y la naturaleza que debe la función pública en una sociedad moderna. La época de credibilidad en el gobierno fuerte durante el desarrollismo de los años 50 a 70, fue perdiendo peso a medida que las naciones pobres se sumergieron en los problemas del déficit fiscal y comercial, la hiperinflación y la deuda externa.

El Estado durante los años ochenta fue sometido a un implacable criticismo que lo responsabilizó de todos los males de la sociedad: sector productivo público ineficiente y subsidiado, burocracia extensa, corrupción administrativa, políticas intervencionistas fracasadas, inversiones erráticas, despilfarro fiscal, etc. Este criticismo coincide también con el fracaso de los países socialistas del Este Europeo y la Unión Soviética, países de pronunciado dirigismo estatal²⁶.

El remedio aconsejado para enfrentar estos males fue conseguir una presencia mínima del Estado en la sociedad. Durante los años ochenta, se desarrollaron a escala planetaria, vastos programas de compactación de personal y funciones que anularon el rol tradicional del sector público.

Con más calma, y superándose la destructividad de los ochenta, se pasó a una segunda fase en la que se va a reconocer la necesidad de contar con un aparato gubernamental, ni grande ni pequeño, pero capaz. Se reconoce que el sector público debe asegurar los servicios sociales básicos, orientar las políticas de desarrollo, y dar legitimidad a la sociedad mediante marcos jurídicos y autoridad formal. No se discute en el presente si el

Estado puede o no intervenir, sino la naturaleza y el modo de esa intervención, así como su calidad y eficacia. En última instancia el problema consiste ahora en procurar que se adquiera capacidades técnicas, administrativas y políticas adecuadas a través de una mejor calificación de los cuadros y la modernización de las instituciones. Pero ese no es todo el problema. El fondo consiste en determinar o apuntar qué cambios cualitativos deben realizarse en el seno del Estado para adecuarlo al tipo de sociedad organizada, más consciente, libre y plural como lo es la sociedad moderna. Se ha entrado a una tercera fase en la cual se discute si frente al Estado neoliberal, existe una opción menos dogmática y de ser posible ajustada a los cambios internacionales y a la fisonomía cultural de los países.

La reforma liberal del estado que se ha practicado en Nicaragua, es por ahora sólo supresiva, y no va al fondo. Al verificar los cambios y el mismo proceso evolutivo de la sociedad se advierte la necesidad de imprimirle a la construcción institucional el carácter y los rasgos distintivos que en el período actual la sociedad asume.

¿Qué naturaleza debe tener el Estado nicaragüense moderno? En principio, se requiere una relación más allá de la dicotomía gobernantes-gobernados. Un Estado mejor parecido a la sociedad que ya ha evolucionado, esto es, democrático, participativo y descentralizado. Si el Estado es de veras democrático debería por consiguiente asumir formas y modalidades capaces de incorporar a las decisiones a las amplias mayorías que se liberaron de la dictadura hace más de quince años. Un ejemplo de ello sería la participación de sectores sociales en Consejos Ministeriales; o bien, la apertura de canales y formas parlamentarias más ágiles. El estado debe ser participativo mediante variadas opciones de representación

política y práctica más directa de los ciudadanos, a través por ejemplo de la formación de comités populares para el acometimiento de tareas y obras en áreas de salud, educación, agricultura, mejoramiento vecinal, orden local, etc. hasta hoy reservadas al Estado. Una buena base de experiencias se desprende de la participación organizada de los jóvenes en la Alfabetización, o de las organizaciones vecinales para programas de medicina preventiva. El estado debe tener un carácter descentralizado o autónomo para dar lugar a que el Municipio y las organizaciones comunitarias y vecinales incidan en la solución fluida de sus problemas locales.

La vieja dicotomía entre la supremacía de lo público o lo privado resulta actualmente obsoleta. El verdadero conflicto está representado hoy por el choque entre las alternativas de nuevas formas de representación popular y aquellas que ya no son coincidentes con el progreso y la variedad de intereses de la sociedad. El esquema rígido de partidos políticos y representación en los órganos de poder que fragmentan las oportunidades y derechos de participación de los ciudadanos y los desmovilizan políticamente, se está convirtiendo en una contradicción para una sociedad que como la de Nicaragua ha madurado política y socialmente a partir de su base.

Los plebiscitos como forma institucional son en este caso más apropiados, y lo serían más si el concepto de interés público y las decisiones a tomar, se confiaran a los sectores que son afectados real y directamente por los problemas.

Lo mismo puede decirse de los mecanismos municipales y comunitarios o vecinales para la solución de los problemas sociales. La actividad municipal está limitada en nuestra sociedad a la discusión en concejos sin contenido real. No basta reorganizar la participación de sectores sociales, es

preciso darle contenido a la función pública a fin de que éstos puedan incidir en su propia comunidad a la solución de los problemas de salud, educación, propiedad, impuestos, recreación, etc.

Aún situados en el marco de la reforma liberal presente, hay opciones más allá del planteamiento pesimista de acogerse con desgano a unas reformas que en apariencia nadie puede detener. Sobre todo en Nicaragua debemos estar conscientes del peligro de caer en otras formas de dogmatismo. Aún admitiendo que las corrientes innovadoras y revolucionarias se encuentran, al menos por hoy desacreditadas, no se puede negar que la realidad social ofrece una riqueza de alternativas que oponer a los dogmas. La historia nos ofrece los ejemplos de efectos negativos en lo referido a copiar moldes mecánicamente. Hay un amplio margen de opciones en la realidad.

Pero la dirección de las reformas en todo caso deberían apuntar mejor hacia la profundización de la democracia como concepto más esencial. La inestabilidad y el estado de inconformidad social que hoyo mañana nuevamente se experimentará al igual que en el pasado, no deben resolverse con salidas dictatoriales o de gobiernos de mano dura que confronten la crisis social. Tampoco la reforma económica debe apuntar a la rearticulación de los grupos oligárquicos. La opción para la que parece estar preparada la sociedad nicaragüense es la de una mayor democratización. Esa es la clave de la continuidad: una versión más diáfana de la democracia donde la responsabilidad de los destinos de la nación tanto en la toma de decisiones como en la puesta en práctica de las mismas sean encaradas por un nuevo tipo de relación de cooperación y corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad donde los límites tradicionales entre una y otra se

diluyen en una continua interacción orgánica. El vacío institucional que ha dejado el Estado, no puede restablecerse con el mero retorno a la tradición burocrática superada, sino con una nueva presencia, participación y acción dentro del ámbito público por parte de la sociedad organizada.

V

El examen previo de la historia de las instituciones políticas de Nicaragua nos permite formular siete tesis en la búsqueda de comprender los ejes de su evolución.

Primera: Los períodos de estabilidad e inestabilidad institucional están relacionados en Nicaragua con: a) el grado de consenso entre las élites y los sectores más organizados de la sociedad respecto a los marcos jurídicos e instituciones adoptadas; b) el grado de coincidencia de las instituciones con la realidad social y cultural del país; c) la mayor o menor interferencia de centros de poder externos.

Segunda: En el fondo y origen de los conflictos de orden público, han estado presente con recurrencia los vicios peculiares del clientelismo caudillista, entre ellos: a) la reelección presidencial; b) ampliación de las facultades del poder público que se detenta en detrimento de los otros poderes, o ampliación del plazo prefijado para sustentar un cargo; c) la sucesión familiar del poder; d) monopolio familiar de funciones públicas o tendencias nepóticas.

Tercera: En el modo y los procedimientos para dirimir los conflictos, son los grupos o clanes de intereses familiares o económicos representados por sus caudillos los que suelen jugar el rol decisivo aún por encima o al margen de las

instituciones y los partidos. Para ello se suele emplear principalmente: Los pactos, la cooptación de élites adversarias, distribución de cuotas de poder o cargos a caciques locales.

Cuarta: El limitado desarrollo económico y social del país unido a los constantes interferencias de intereses locales influyentes, han incidido en la débil conformación de partidos y organizaciones políticas de carácter impersonal. Ello puede explicar en parte, las frecuentes fracturas de los partidos alrededor de las posiciones personales de los líderes; los partidos son inestables y discontinuos; hay poca responsabilidad y bajo compromiso de los líderes o representantes políticos con sus electores.

Quinta: Las constantes intervenciones armadas directas o interpósitas de los Estados Unidos, junto a la falta de respeto y eficacia de las instituciones para prevenir o resolver conflictos por parte de las élites políticas, explican en gran medida la tendencia a recurrir a las salidas violentas que regularmente se han practicado como método político: guerras civiles, sublevaciones, golpes de estado, secesión armada del territorio, etc.

Sexta: Las instituciones económicas fundamentales adoptadas en Nicaragua a partir de la Colonia, referidas tanto al tipo de organización productiva como al régimen de propiedad, así como algunas de las más importantes instituciones políticas, no han sido vehículos apropiados para incorporar, canalizar e incentivar a la población hacia actividades capaces de impulsar y sostener el desarrollo socioeconómico del país en el largo plazo.

Séptima: Las perspectivas de crecimiento económico con equidad social y estabilidad duradera dependen en el

presente de la capacidad del gobierno y de la flexibilidad de las instituciones para incorporar por igual a todos los sujetos económicos actuantes en la realidad del país sin exclusiones. Al mismo tiempo, nuevos arreglos constitucionales son necesarios para canalizar, en la forja de una sociedad democrática, el potencial de aporte y participación de las fuerzas sociales y políticas que han madurado en el país en los últimos quince años.

Notas:

1. Alvarez Lejarza, Emilio. *Las Constituciones de Nicaragua*. Ed. Cultura Hispánica, Madrid 1958
2. PNUD. *Informe sobre el Desarrollo Humano, 1994*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1994.
3. CEPAL. *El Desarrollo Económico de Nicaragua*. Col. Desarrollo Económico Vol. IX, Naciones Unidas. Nueva York, 1967.
4. PNUD, *Ibid.*
5. Maddison, Angus. *Economic and Social Conditions in Latin America: 1913-1950*. Long fern Trends in Latin America Development, Miguel Urrutia Ed., IADB, Johns Hopkins Univ. Press, Washington D. C. 1991
6. North, Douglass C. *Economic Performance Through Time Prize Lecture in Economic Science*, Nobel Found. 1993
7. Zavala, Silvio. *Estudios Indianos*. Ed. El Colegio Nacional, México 1984
8. O'Gorman, Edinundo. *La Invención de América: Investigación Histórica acerca de la estructura del Nuevo Mundo F. de C. E.*, México 1984
9. García Peláez, Francisco de Paula. *Memorias para la Historia del Antiguo Reino de Guatemala*. Tip. Nacional, Guatemala 1943.
10. Remesal, Fray Antonio. *Historia General de la Indias Occidentales y particular de la Gobernación de Chiapas y Guatemala*. Tip. Nacional, Guatemala 1932.

11. Rodell, David Richard. *An Historical Geography of Western Nicaragua: The Sphere of Influence of León, Managua, Granada: 1519-1965*. University of California, 1969
12. Romero, Germán. *Las Sociedades del Atlántico de Nicaragua en los Siglos XVII-XVIII*. Ed. Col. Cultural Banco Nicaragüense, Managua 1995
13. Coatsworth, John. *Central America and The United States Twayne's Int. History Series*, Harvard Univ., N.Y. 1994
14. Gallardo, Ricardo. *Las Constituciones de Centroamérica*. Ed. Cultura Hispánica, Madrid 1954.
15. Bone, Roberto. *El Gobierno Liberal de Nicaragua, 1893-1908*. Managua, Ed. Conmemorativa 1909
16. Zelaya, J.S. *La Revolución de Nicaragua y Los Estados Unidos*. Madrid, 1910. U.S. Department of State. *The United States and Nicaragua: A survey of the relations from 1909 to 1932*, Washington D.C. GPO.
17. Castellón, José María. *Réplica al Mensaje Presidencial de 15 de Diciembre de 1922*. Talleres Tipográficos Lisi Lacayo, Managua 1923.
18. Walter, Knut. *The Regime of Anastasio Somoza: 1936-1956*. The North Carolina University Press, Chapel Hill 1993.
19. U.S. Department of State. *The United States and Nicaragua: A Survey of the Relations from 1909 to 1932*, Washington D.C., G.P.O. 1933.
20. Cuadra Pasos, Carlos. *Obras Escogidas Tomo I*. Ediciones Banco Nicaragüense. Managua 1976.
21. Chamorro, Emiliano. *Autobiografía*, Revista Conservadora No. 18. (Abril 1966).
22. CIERA. *La Reforma Agraria Vol. 1*. Ediciones CIERA. Managua, 1989.
23. Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. *Lineamientos de Política Económica. 1983-1988*. JGRN. Managua, 1983.
24. World Bank. *Nicaragua Country Economic Memorandum*, World Bank, Washington 1993.
25. O'Donnel, Guillermo. *Transitions From Authoritarian Rule Latin America*, The Johns Hopkins Univ. Press 1986. Grindle, Merilee State And Countryside: Development Policy and Agrarian Reform. The Johns Hopkins Univ. Press 1986.
26. Unger, Roberto M. *False Necessity*. Part I, Cambridge Univ. Press 1988.