

El Estado corroído en Nicaragua

Ivan Briscoe

Investigador Senior, programa de Paz y Seguridad, FRIDE

Existen graves dudas acerca de la capacidad del Estado nicaragüense de promover el desarrollo equitativo e instituciones eficientes, y también de la voluntad del nuevo presidente de fortalecer el estado de Derecho a costa del poder de las máquinas partidarias.

A pesar de las promesas múltiples de combatir la pobreza y erradicar el desempleo, pronunciados por todos los contrincantes durante la campaña electoral en Nicaragua, el nuevo gobierno del Frente Sandinista (FSLN) tomará control en enero de un país sumido en una grave crisis socioeconómica, con un Estado incapaz hasta ahora de garantizar servicios básicos o condiciones dignas de vida.

La victoria electoral de Daniel Ortega representa un regreso al poder quizás sorprendente, 17 años después de su derrota en las elecciones de febrero de 1990 que marcaron el final de una guerra de "baja intensidad," financiada del lado insurgente por Estados Unidos. Pero el aparato institucional público que Ortega heredará después de tres consecutivas administraciones "Liberales" es muy distinto a su versión durante el gobierno revolucionario, cuando las autoridades tuvieron una presencia ubicua en la vida cotidiana, y también al régimen anterior, autoritario y represivo, de la familia Somoza (1936-1979).

La red de empresas estatales y sectores subsidiados creada por el Sandinismo se desmanteló bajo los tres gobiernos Liberales, a través de la privatización de más de 350 entidades. El enfoque del último presidente Liberal, Enrique Bolaños (2002-2007), ha seguido el mismo rumbo netamente ortodoxo, destacando la apertura a la inversión extranjera, el saneamiento de las cuentas públicas, y las buenas relaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Según Bolaños, los resultados de su gestión son indudablemente positivos: la plataforma se ha construido para que Nicaragua pueda "dispararse hacia las alturas del progreso y el bienestar como un cohete espacial".¹

Para muchos nicaragüenses, sin embargo, el Estado está sencillamente ausente. La democracia, al contrario, florece, generando campañas electorales reñidas, con una prensa absolutamente libre y fuerzas de seguridad respetuosas hacia la ciudadanía. No obstante, han surgido pocas respuestas del Estado a las necesidades populares: el país es más desigual que nunca (y ahora es el segundo más desigual de Centroamérica, después de Guatemala); hay 300,000 nuevos pobres desde 1993 en una población de 5,5 millones; la deserción escolar sube, según el último informe del Ministerio de Educación; y los problemas sociales, notablemente la violencia doméstica, están en niveles jamás vistos, según varias organizaciones trabajando con jóvenes que han sufrido abusos sexuales, drogadictos y prostitutas.

Por lo tanto, y pese a la superación exitosa de la guerra (que costó 30,000 vidas y condujo a la hiperinflación), Nicaragua se encuentra en varias listas de Estados frágiles diseñadas por la comunidad internacional: figura en el puesto 59 del índice de Estados fracasados de la revista *Foreign Policy*, y se aproxima a Haití para el puesto del país más pobre del hemisferio occidental.

¹ 'La herencia de Bolaños ¿listos para salir de la pobreza de un solo brinco?', *Revista Envío*, septiembre 2006, p. 3.

Este declive desde luego no se puede aislar de las trayectorias de los otros países centroamericanos, que también salieron de conflictos armados por medio de procesos de paz iniciados en Esquipulas, Guatemala, en 1987. Estos acuerdos, aunque terminaron las guerras e instalaron la democracia, no pudieron sellar ningún consenso nacional en términos de política económica, instituciones o justicia social: mientras Nicaragua no ha podido generar un Estado coherente y eficaz, los otros países (El Salvador, Honduras y Guatemala) han sufrido catástrofes sociales, con una intensificación brutal de la violencia criminal, combatida por las autoridades con suspensiones de derechos civiles e incluso asesinatos extrajudiciales.²

Dada su participación íntima en la política nicaragüense a lo largo de los últimos años – sobre todo bajo el paraguas del “pacto” de 2000 con el antiguo presidente Arnoldo Alemán-, Ortega es indudablemente consciente de la limitación más crítica a su libertad en el poder. El país está estructuralmente debilitado por su déficit comercial crónico (de 1,5 mil millones de dólares en 2005), y por la dependencia presupuestaria, con un tercio de sus ingresos financiados por créditos internacionales. Mientras tanto, la mayor parte de sus gastos son absorbidos por gastos fijos (salarios) y por cuotas ya acordadas con el sector público, por ejemplo las universidades, la justicia, y las alcaldías.

Es evidente que la política socialista de los ochenta no va a repetirse, y el nuevo gobierno ha señalado claramente su deseo de maximizar y diversificar sus fuentes de apoyo financiero, sin importar la orientación ideológica. Algunos días tras su victoria, Ortega aseguró al sector privado que sus ministros serán “fieles al libre mercado”.³ Archivadas las peleas ásperas durante la campaña, emisarios del FSLN han aparentemente abierto un “diálogo” con Washington; Ortega también tiene grandes expectativas de la ayuda petrolera de Venezuela, y médica de Cuba.

Estas fuentes de apoyo, sin embargo, no pueden esconder la tarea fundamental: la recuperación de equilibrio y un cierto margen de maniobra a nivel estatal. Durante la presidencia de Bolaños, la presión fiscal, escandalosamente baja en Nicaragua como en casi toda Centroamérica –el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) insistió en la necesidad de una reforma tributaria regional en un informe de 2005, *Recaudar para crecer-*, subió al 16 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), aunque la mayor parte de este aumento se dirigió hacia el servicio de la deuda financiera, según un reciente informe de la cooperación sueca.

En la ausencia de ingresos autónomos y suficientes, el sector público nicaragüense se verá continuamente atrapado por los reclamos y obligaciones impuestos por sus fuentes financieras en el extranjero. La consecuencia se puede llamar “hiper-dependencia”, un fenómeno con fuertes raíces históricas: “la participación de fuerzas externas en la determinación de los conflictos nacionales ha sido una constante en la historia política de Nicaragua”,⁴ escribe el catedrático nicaragüense Andrés Pérez Baltodano. Además, los inversores nacionales e internacionales se han acostumbrado a un trato generoso de los gobiernos Liberales, que facilitaron la expansión de las zonas francas (la principal fuente de exportaciones hoy en día, empleando 68,000 personas), y fomentaron una variedad de exoneraciones impositivas, representando hoy en día un estimado cuatro por ciento del PIB.⁵

² Véase por ejemplo *Honduras: Extrajudicial Executions of Children and Youths since 1998*, Amnistía Internacional 2003, <http://web.amnesty.org/library/index/ENGAMR370012003>

³ ‘FSLN ofrece puertas abiertas a la inversión’, *La Prensa*, 9 de noviembre de 2006.

⁴ Andrés Pérez Baltodano, ‘Nicaragua: actores nacionales y fuerzas externas en las elecciones de 2006’, *Nueva Sociedad* 204, julio/agosto de 2006, p. 21.

⁵ Julio Francisco Baéz Cortés, ‘Hay recursos suficientes, pero hay una inequidad fiscal escandalosa y hasta un saqueo legalizado’, *Revista Envío*, marzo de 2006.

Más allá de una expansión en la ayuda venezolana y la creación de un banco de desarrollo estatal –dos promesas concretas del Sandinismo– es difícil ver exactamente cómo podrá el Estado nicaragüense salir de este círculo de bajos ingresos y alta dependencia, e insertarse con éxito en la economía global. Según la economista Nancy Birdsall, Nicaragua de hecho forma parte de un grupo de “perdedores” de la globalización, que incluye muchos países de África subsahariana, Haití y Nepal: “sus gobiernos han emprendido, de vez en cuando, esfuerzos frágiles que apuntan a terminar la corrupción, acometer reformas económicas, y entrar mercados globales. Pero, atrapados en una forma de trampa de pobreza, la globalización no les ha servido”.⁶

El espacio muy reducido de innovación económica para las nuevas autoridades no es el único aspecto de la fragilidad estatal en Nicaragua. La ocupación de las principales instituciones públicas por representantes de los dos partidos del pacto, el FSLN y el Partido Liberal Constitucionalista –todavía dirigido desde las sombras por Alemán, a pesar de su condena de 20 años bajo cargos de enriquecimiento ilícito– ha corroído la neutralidad del Estado, promoviendo en su lugar una política patrimonialista, *prebendista* y extremadamente ineficaz.

Las operaciones de la justicia durante los últimos años han dejado pocas dudas en cuanto a la injerencia Sandinista. Rumores insistentes apuntan a negociaciones sobre veredictos judiciales manejadas por Ortega, utilizadas para tejer nuevas alianzas o amedrentar rivales; también se le acusa de construir un imperio económico y mediático sobre la base de la “piñata,” o robo de bienes públicos, durante los meses posteriores a la derrota electoral de 1990.⁷

Por lo tanto, existen graves dudas acerca no sólo de la capacidad del Estado nicaragüense de promover instituciones eficientes y un desarrollo equitativo, pero también de la voluntad de líderes políticos de fortalecer el estado de Derecho a costa del poder de las máquinas partidarias.⁸ Días antes de las elecciones de noviembre, se reveló la resistencia férrea dentro de la Corte Suprema a una nueva normativa exigiendo que la contratación de nuevos empleados se base enteramente en los méritos de los candidatos. Al no aprobar la reforma, la Corte perdería 17 millones de dólares de la Unión Europea.⁹ La anulación veloz a finales de octubre de una ley aprobada en 1893, que permitía el aborto terapéutico, también demostró el oportunismo electoral del FSLN y los Liberales, y la desidia parlamentaria en cuanto a la necesidad de un debate más profundo.

En su mayoría, los votantes nicaragüenses prefirieron no expresar en las urnas un repudio al pacto y sus consecuencias institucionales (los dos partidos del acuerdo ganaron un total de 64 por ciento de los votos) –un reflejo, en cierta medida, de la profundidad de las necesidades sociales y el mensaje de reconciliación y dignidad proclamado por Ortega. Sin duda, una parte importante del público también se apega a la tradición de gobierno por caudillos, y han heredado una visión política “providencialista,” según el término utilizado por Pérez Baltodano, en que la historia se interpreta como una manifestación de la voluntad de Dios.¹⁰

⁶ Nancy Birdsall, ‘Asymmetric Globalization: Global Markets Require Good Global Politics’, Working Paper 12, Center for Global Development, octubre de 2006, p. 6.

⁷ ‘La familia del FSLN’, *La Prensa*, 23 de octubre de 2006.

⁸ Falta de capacidad y voluntad de cumplir las funciones clave del Estado forman la base de la definición de fragilidad estatal. Véase *Why we need to work more effectively in fragile states*, Department for International Development (DFID) del Reino Unido, enero de 2005, pp. 7-8.

⁹ ‘Fiesta de contratos en CSJ’, *La Prensa*, 18 de octubre de 2006.

¹⁰ Andrés Pérez Baltodano, ‘¿Se ha institucionalizado ya en Nicaragua una democracia neoliberal’, *Revista Envío*, julio de 2006.

Aunque ese fatalismo es común, la sociedad civil ha dado muestras de una nueva fuerza, y una capacidad de llenar algunos de los espacios abandonados por un Estado mínimo y ensimismado. Movimientos sindicalistas y de mujeres, por ejemplo, lideran la lucha para los derechos laborales en las *maquilas* de las zonas francas, recurriendo con frecuencia a las amenazas contra empresas y el gobierno.¹¹ Iglesias evangelistas, como Hosanna por ejemplo, son en muchos casos las primeras en llegar a nuevos asentamientos urbanos, ofreciendo servicios muy básicos de apoyo y atención. Al mismo tiempo, sobrevivir es una tarea muy ardua para las escuelas públicas debido a que el gobierno solo financia los sueldos (exiguos) de los profesores, y paga casi nada de los costes de mantenimiento.

La realidad de Nicaragua, un país marginado económicamente y debilitado institucionalmente, no va a cambiar rápidamente, pero el nuevo gobierno podría en principio asentar las bases fiscales, judiciales y empresariales para un desarrollo equitativo y duradero. Mucho dependerá, sin embargo, de un contexto internacional favorable, tan ausente en los ochenta, y de un espíritu de abnegación en el nuevo gobierno Sandinista, algo que se ha visto poco en la historia del movimiento. Entre la retórica a favor del estado de Derecho y la manipulación judicial, o la sencilla ausencia de una cobertura social mínima, hay un enorme trabajo, no de construcción institucional, pero de credibilidad.

¹¹ Entrevista con representantes del Movimiento de Mujeres María Elena Cuadra, Managua, 20 de octubre de 2006.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org