



NICARAGUA

INFORME FINAL
Elecciones Generales y al Parlacen 2011

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
DE LA UNIÓN EUROPEA

www.moeue-nicaragua.eu

Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las Elecciones Generales y al Parlacen de 2011 en Nicaragua. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Unión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Unión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.

ÍNDICE

I.	RECAPITULACIÓN	3
II.	INTRODUCCIÓN	9
III.	MARCO JURÍDICO	9
IV.	SISTEMA ELECTORAL	13
V.	ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	14
VI.	PADRÓN ELECTORAL	18
VII.	REGISTRO DE CANDIDATOS	19
VIII.	CAMPAÑA ELECTORAL.....	20
IX.	LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LAS ELECCIONES.....	24
X.	IGUALDAD DE SEXOS	28
XI.	PARTICIPACIÓN DE CIUDADANOS PERTENECIENTES A GRUPOS ÉTNICOS MINORITARIOS	29
XII.	PARTICIPACIÓN DE CIUDADANOS CON DISCAPACIDADES.....	29
XIII.	OBSERVACIÓN NACIONAL	30
XIV.	VOTACIÓN, SUMATORIA Y PUBLICACIÓN DE RESULTADOS.....	31
XV.	ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	35
XVI.	RECOMENDACIONES	38
XVII.	ANEXO: ESTADÍSTICAS DEL MONITOREO CUANTITATIVO DE MEDIOS.....	43

I. RECAPITULACIÓN

Consideraciones generales

A las elecciones generales y al Parlacen del 2011, las quintas celebradas en Nicaragua desde la aprobación de la Constitución de 1987, concurren cinco fuerzas políticas. Por un lado, la alianza creada en torno al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) presentó la candidatura a la reelección del Presidente saliente, Daniel Ortega, que fue admitida tras una discutida sentencia de la sala de lo constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Frente al oficialismo, en el campo liberal, los dos contendientes principales fueron las alianzas articuladas alrededor del Partido Liberal Independiente (PLI), con Fabio Gadea como candidato a la Presidencia y al Partido Liberal Constitucionalista (PLC) de Arnoldo Alemán. Otras dos agrupaciones de raíz liberal, el partido Alianza Liberal Nacionalista (ALN) y la Alianza por la República (APRE), con expectativas muy bajas en las encuestas pre-electorales, completaron la boleta. Los sondeos de opinión vaticinaban una nueva victoria del oficialismo e indicaban una clara tendencia a la concentración del voto liberal y/o de oposición al Presidente Ortega en el PLI. Las principales incógnitas políticas que se planteaban en la fase previa a las elecciones eran la magnitud de la mayoría oficialista en la Asamblea nacional y, tras el precedente de las elecciones municipales de 2008, la propia transparencia del proceso electoral.

En este contexto, el pasado 12 de octubre se desplegó, siguiendo una invitación del Gobierno de Nicaragua, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), que permaneció en el país hasta el 27 de noviembre. La Misión, dirigida por el Sr. Luis Yáñez, miembro del Parlamento Europeo, desplegó 90 observadores procedentes de los países de la Unión Europea, Noruega, Suiza y Canadá en todos los departamentos y regiones autónomas del país que, durante la jornada electoral, observaron en 559 juntas receptoras de voto.

Las elecciones del seis de noviembre han supuesto un retroceso en la calidad democrática de los procesos electorales nicaragüenses por la escasa transparencia y neutralidad con que han sido administradas por el Consejo Supremo Electoral (CSE). A lo largo del proceso, un CSE prácticamente monocolor en todos sus niveles ha dado muestras de escasa independencia respecto al oficialismo y generado condiciones de competición desfavorables y obstrusivas para la oposición, que se ha visto desplazada de cualquier representación efectiva en la administración electoral. Algunas organizaciones de observación nacional de larga trayectoria no fueron acreditadas y la fiscalización efectiva del proceso por parte de la oposición ha sido entorpecida por el Consejo Supremo Electoral.

Los resultados publicados por el CSE otorgaron al presidente saliente Daniel Ortega, del oficialista FSLN, la victoria en las elecciones presidenciales en primera vuelta con el 62% de los votos. Fabio Gadea, de la alianza PLI, obtuvo el 31% y el expresidente Arnoldo Alemán, del PLC, el 5,9%. Por su parte, la Asamblea Nacional quedó integrada solamente por estas tres alianzas. Según esos mismos resultados el FSLN, con 62 diputados, ostentará una mayoría cualificada en la cámara que le permitirá acometer reformas constitucionales o renovar el CSE o la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en solitario. El PLI, con 26 diputados, emerge como principal fuerza de una oposición más unificada que en la anterior legislatura. La presencia del PLC queda reducida a dos diputados.

Marco legal

El marco legal que ha regido el proceso, prácticamente el mismo que en las anteriores elecciones generales de 2001 y 2006, es válido para la realización de elecciones democráticas. Sin embargo, revela algunas deficiencias y lagunas de importancia, ya señaladas en los informes de anteriores misiones de observación de la Unión Europea (MOE UE), sobre todo en lo referente a la legislación sobre partidos políticos. Los requisitos para la creación y supervivencia jurídica de los partidos políticos establecidos en una ley electoral que fomenta decididamente el bipartidismo y promueve las alianzas son, en muchos casos, extraordinariamente restrictivos y su incumplimiento, no siempre fácil de verificar, conlleva la pérdida de la personería jurídica del partido. La MOE UE lamenta que las recomendaciones formuladas en este sentido por las misiones de 2001 y 2006 no se hayan traducido en reformas.

Por otro lado, la ley electoral establece una regulación ambigua y engorrosa sobre representación legal y titularidad jurídica de los partidos que, combinada con los amplios poderes que concede al CSE para zanjar disputas internas de aquellos, ha abierto la puerta al desarrollo de una excesiva injerencia del CSE e incluso de la CSJ en la estabilidad de los partidos que ha tenido importantes efectos de trascendental importancia. Como ejemplo, de los cuatro partidos más votados en 2006, sólo el FSLN y su aliado circunstancial, el PLC, no han sido objeto de acciones que cuestionaran su personalidad jurídica ni la representación legal de sus dirigentes durante la pasada legislatura. Por el contrario, el candidato presidencial del segundo partido más votado entonces, la Alianza Liberal Nacionalista (ALN), fue despojado por el CSE y la CSJ de la personería jurídica de su partido, entregada a una facción minoritaria que se hundió en las urnas el pasado 6 de noviembre. De modo semejante, el cuarto partido en 2006, el Movimiento Renovador Sandinista (MRS), fue desposeído de su personalidad jurídica por el CSE en 2008, a pesar de haber obtenido cinco diputados y más del seis por ciento de respaldo popular, por no mantener directivas en funcionamiento en todos los municipios del país y hasta la fecha no ha obtenido respuesta al amparo que interpuso ante la CSJ. Se da la circunstancia de que ambos partidos, la ALN de 2006 y el MRS, tenían un claro perfil opositor. Como colofón, la dirigencia de la alianza PLI, heredera de aquella ALN y que, junto a candidatos del MRS, ha obtenido la segunda posición en las elecciones del 6 de noviembre, ha estado durante la campaña y continúa al cierre de este informe amenazada de perder el control legal del partido si así lo decide la CSJ en respuesta a los recursos de amparo interpuestos por otras facciones del partido cuestionando la legitimidad de su representación.

Todo ello debilita ilegítimamente y de forma interesada la autonomía y las capacidades de acción política de los partidos de oposición, sujetos a las decisiones de unos poderes electoral y judicial escasamente independientes, en beneficio de sus contrincantes políticos. Por ello, en este informe se recomienda la adopción de una ley de partidos políticos que los ponga a cubierto de estas injerencias y refuerce su autonomía, a la vez que establezca normas de transparencia sobre su financiación y corrija además algunos requisitos de creación y supervivencia excesivamente restrictivos del derecho de asociación política.

Otras carencias notables de la ley electoral se refieren a la regulación de importantes procedimientos electorales, como las sumatorias y publicación de los resultados o las quejas, impugnaciones y recursos. Hay que señalar que el CSE, a pesar de sus amplios poderes normativos, apenas ha colmatado las grandes lagunas o aclarado las ambigüedades de la ley en esos ámbitos a través de reglamentos. Igualmente, la ley de identificación ciudadana y, sobre todo, su aplicación por parte del CSE, sigue, como en procesos anteriores, sin dar respuestas eficaces a los problemas de depuración del registro civil (matriz del padrón electoral) y cedulação de muchos ciudadanos.

En materia de delimitación de circunscripciones electorales y asignación de curules, la ley electoral carece de unos criterios claros y objetivos que permitan actualizar la representación de cada circunscripción a su efectiva evolución demográfica. Esta carencia se traduce en Nicaragua en una progresiva devaluación del principio de igualdad del voto y genera contrastes en el costo en votos por diputado entre departamentos que podrían ser corregidos reformando la ley. Es reseñable igualmente en este ámbito un caso de *gerrymandering*, o modificación de las fronteras de una circunscripción electoral en beneficio de un partido, en este caso el FSLN, provocado por un decreto presidencial de marzo de 2011 que transfirió tres municipios de la RAAS al departamento de Chontales.

Administración electoral

El Consejo Supremo Electoral, a pesar de su innegable capacidad organizativa y logística, ha dado repetidas muestras de falta de neutralidad. Siendo un órgano de composición partidaria, la pérdida de neutralidad ha venido del progresivo abandono de posiciones pluralistas de sus magistrados, escorados de manera cada vez más palpable al oficialismo. Este carácter monocolor se ha repetido en los escalones inferiores de la administración electoral, los consejos electorales regionales, departamentales y municipales (CER, CED y CEM) y las juntas receptoras de votos (JRV), en los que los representantes de la oposición han sido sistemáticamente excluidos o postergados. A ello han contribuido de manera decisiva el caso de la titularidad de la personería jurídica de ALN antes mencionado y, en menor medida, el del MRS. Ambos (sobre todo la ALN de 2006 a la que, como segunda fuerza, le correspondían por ley el presidente o el primer miembro de todos y cada uno de esos órganos) se vieron privados de una representación decisiva en los escalones menores de la administración que quedó en manos de un partido que conservaba el nombre, pero no los apoyos, la dirigencia ni el tendido del que participó en las elecciones de 2006. Finalmente, es de señalar que el PLI, que hubiera debido poder nombrar al menos a un tercio de los segundos miembros de estas instancias electorales, al igual que el PLC o la Alianza por la República (APRE), fue prácticamente desposeído de toda presencia en los mismos debido a la interpretación que el CSE hizo de la ambigua norma de la ley electoral sobre nombramiento de estos miembros. Esta falta de neutralidad es palpable también en la creación de figuras no contempladas en la ley ni reguladas en reglamento alguno, como los coordinadores de centro de votación o los técnicos de ruta, nombrados discrecionalmente por el CSE sin intervención de los partidos, no sometidos a fiscalización en su desempeño y dotados de grandes poderes en la conducción de operaciones electorales fundamentales.

La acusada pérdida de neutralidad del CSE ha venido acompañada de un deterioro de las condiciones de transparencia del proceso. La negativa a acreditar a organizaciones de observación nacionales críticas con la gestión del CSE; las trabas y retrasos en la acreditación de los fiscales del principal partido de oposición; la escasa y tardía divulgación de los formatos de actas o de los manuales de procedimientos; la calidad inservible de las copias de actas de resultados entregadas a los partidos de oposición; la imposibilidad de que los fiscales pudieran seguir de forma útil las sumatorias; o la no publicación de los resultados desagregados por JRV (que sigue siendo necesaria para que ciudadanos, partidos y sociedad civil puedan llevar a cabo, en la medida en que dispongan de copias útiles de las actas de escrutinio, una verificación detallada de la validez o irregularidad de los resultados publicados, pero que no servirá ya para interponer recursos de revisión) son algunos hitos de una tendencia hacia la opacidad que fue creciendo a medida que avanzaba el proceso.

Padrón electoral

El CSE es también responsable del registro civil, del que derivan el registro y el padrón electorales. Nicaragua sigue arrastrando un grave problema histórico de falta de depuración de su registro electoral, que se considera inflado en cerca de un millón de personas de un total de 4,3 millones de registros. La depuración y modernización del registro, que puede implicar reformas a la ley de identificación ciudadana, es una necesidad acuciante para el país que, en el ámbito electoral, contribuiría además a clarificar el cálculo de la tasa real de participación, ayudaría a mejorar la cartografía electoral y representaría ahorros importantes en la organización de la logística de las elecciones. El problema de la cedula, histórico en el país y en otros de la región, también persiste. Aunque la MOE UE no ha podido cuantificar con precisión el número de ciudadanos reclamantes de cédulas a los que el CSE no se las entregó a tiempo para votar, sí ha verificado que se trata de una realidad relevante y no exenta en muchos casos de un sesgo partidista y discriminatorio por parte de la administración electoral, que ha llegado incluso a delegar el reparto de cédulas en militantes del FSLN (no de otros partidos) o en miembros de los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), estrechamente vinculados al oficialismo.

Nominación de candidatos

La candidatura a la reelección del Presidente Daniel Ortega fue declarada constitucional, en un proceso no exento de defectos procesales, por la sala de lo constitucional del CSJ, que consideró que el principio de igualdad debía imponerse a la prohibición expresa de reelección consecutiva del Presidente contenida en el artículo 147 de la Constitución. Como en anteriores declaraciones, la misión considera, sin entrar a valorar el fallo, que el único cauce apropiado para eludir la aplicación un artículo esencial de la Constitución, anclado en fuertes razones históricas comunes a muchos países de la región, no debe ser otro que su reforma previa por la Asamblea Nacional a través de los mecanismos establecidos en la propia Constitución. Por lo demás, la nominación de candidatos a las diferentes elecciones, regulada sin restricciones excesivas o discriminatorias en la ley electoral, está expuesta a las consecuencias de la regulación sobre partidos y del papel de árbitro del CSE (y de la CSJ, a través del recurso de amparo) en sus querrelas internas, antes mencionado. Junto a otros casos menores, el riesgo de inhibición que aún pesa al cierre de este informe sobre los diputados electos del PLI constituye un recordatorio más de la necesidad, ya señalada, de una nueva normativa sobre partidos que parta del presupuesto de que el respeto de su autonomía es condición indispensable del pluralismo político.

Medios de comunicación

En el capítulo de medios de comunicación, la Misión considera que la prensa se expresó con aparente libertad y no tuvo constancia de casos claros de censura o presión indebida sobre la misma, pero advirtió en este terreno la misma falta de respeto a las leyes o una aplicación arbitraria de las mismas que detectó, por ejemplo, en materia de procedimientos electorales. La Misión tuvo constancia del incumplimiento de los límites a la propaganda partidista y de la obligación de otorgar espacio gratuito en los medios del Estado, así como de la imposición de tarifas publicitarias distintas a los diferentes partidos políticos. Además, el silencio electoral y la obligación de respetar a los candidatos electorales fueron quebrantadas de forma generalizada. En ningún caso hizo el CSE uso de sus poderes sancionadores. El incumplimiento de estas obligaciones, todas ellas fijadas por la ley electoral, resultó no sólo en una atmósfera de irrespeto a las normas de medios, sino además en una campaña electoral desigual en los medios de comunicación, en los que hubo un predominio abrumador, salvo en la prensa escrita, del FSLN sobre el resto de partidos. La desigualdad de oportunidades se agravó, además, por una intensa publicidad de obras y políticas de Estado que favorecieron al partido gobernante, a menudo de manera muy directa.

Como reverso a la libertad de expresión ejercida por los medios de comunicación, la MOE UE halló en su monitoreo que los medios de Nicaragua se desenvuelven en un entorno muy polarizado que no parece compatible con la difusión de una información de calidad sobre los programas políticos ni con el necesario debate de ideas que ayude a los votantes a elegir la mejor opción electoral. Aunque no existan reglas que obliguen a los medios a una cobertura más imparcial y equitativa durante la campaña, la Misión considera que los medios han incumplido una buena práctica electoral internacional y que en futuros procesos electorales, deberían autoimponerse como objetivo lograr una mayor imparcialidad y ecuanimidad. Esta recomendación se dirige muy en particular a los medios del Estado (Canal 6 y Radio Nicaragua), que a pesar de estar financiados con recursos públicos, han destacado negativamente por su pronunciado sesgo.

Igualdad

La elección de 2011 significó un importante paso adelante en términos de equilibrio de sexos en la Asamblea Nacional. El número de mujeres parlamentarias se incrementó de 20 a 36, lo que significa un crecimiento del 21% al 39% de los miembros de la Asamblea Nacional de Nicaragua. Este incremento no significa, sin embargo, que haya habido una mejora general en igualdad de sexos en todos los partidos políticos, sino que se debe exclusivamente al mayor compromiso del FSLN, que fijó una cuota en sus estatutos, con el principio de igualdad de representación, y a su crecimiento en la Asamblea.

Observación nacional

La observación nacional sufrió un doble retroceso en el reciente proceso electoral. Por un lado, el CSE emitió un reglamento de *acompañamiento* electoral, a pesar de que la ley electoral sólo menciona la observación electoral, que restringió las libertades de expresión y movimiento de los acompañantes. Pero, sobre todo, el CSE denegó de hecho, sin siquiera emitir una resolución expresa y razonada, las solicitudes de acreditación del Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade) y de Hagamos Democracia, organizaciones de observación electoral de larga experiencia y dotadas de una red nacional que ya habían realizado y publicado evaluaciones de las fase iniciales del proceso electoral de 2011. Etica y Transparencia, crítica con el CSE como las dos anteriores, prefirió por su parte no presentar solicitud y, como aquellas, realizó su trabajo sin acreditación y sin acceso, por lo tanto, a JRV ni centros de cómputo. El CSE decidió, sin embargo, acreditar por unanimidad a dos organizaciones cercanas al oficialismo y básicamente acríicas con el proceso, el Consejo Nacional de Universidades (CNU) y el Centro de Derechos Humanos, Ciudadanos y Autonómicos (CEDEHCA). El doble rasero utilizado con las organizaciones de observación electoral resalta de nuevo la falta de neutralidad del CSE y su escaso compromiso con la transparencia.

Campaña electoral

La campaña electoral transcurrió en un ambiente de respeto a las libertades de expresión, reunión y movimiento y, salvo incidentes aislados, vinculados generalmente a demandas de cédulas por parte de simpatizantes de oposición, discurrió de forma bastante pacífica. En ausencia de debates entre candidatos y con pocos actos masivos, la campaña se caracterizó, sobre todo, por actividades de bajo perfil. A falta de normas sobre transparencia que obliguen a los partidos a hacer públicos sus gastos de campaña (y el origen de los ingresos), de la observación resultó evidente que el FSLN dispuso de muchos más recursos que el resto de partidos. Este desequilibrio se vió agravado por los numerosos casos observados de abuso de bienes públicos para actividades

proselitistas por parte, sobre todo, del oficialismo, que no dieron lugar a reacción alguna de la fiscalía electoral, a pesar de tener encomendada la investigación de oficio de los delitos electorales.

Jornada electoral, sumatorias, publicación de resultados

La jornada electoral transcurrió igualmente de manera pacífica, pero estuvo marcada por una aplicación inconsistente de las medidas de salvaguarda y transparencia del voto, así como por un contexto que dificultó que los fiscales de la oposición que lograron ser acreditados realizaran adecuadamente su tarea. Estos factores negativos se fueron haciendo más evidentes conforme fue avanzando la jornada electoral, especialmente durante el conteo de los votos y el inicio de la agregación de resultados en la noche de las elecciones.

Esta tendencia continuó en las siguientes fases. De hecho, la absoluta falta de transparencia en los procedimientos con que el CSE manejó la sumatoria de resultados a los distintos niveles, sumada a la imposibilidad de darles seguimiento ante la falta de acceso de los fiscales a los centros de cómputo (o un acceso insuficiente que no permitía la fiscalización efectiva), y a la falta de publicación de los resultados desagregados por JRV, marcó un grave deterioro en la transparencia, ya debilitada en otros ámbitos, del proceso electoral, e impuso unas limitaciones muy severas, prácticamente insuperables, a las posibilidades de los partidos políticos de presentar recursos de revisión con posibilidades de éxito. Finalmente, el precipitado anuncio de los resultados provisionales, 11 días antes de la fecha fijada en el propio calendario del CSE (que es de obligado cumplimiento) constituyó una de las violaciones más flagrantes de los procedimientos electorales, especialmente porque privó ilegalmente a los partidos de un tiempo tan precioso como necesario para la preparación de sus recursos. Ello afectó especialmente a los de la oposición, que habían sufrido grandes dificultades o, simplemente, no habían podido obtener copias de las actas de escrutinio en un porcentaje elevado de JRV. Aun así, fueron presentados dos recursos: uno por el PLI y otro por el PLC. Ambos fueron desestimados por el CSE.

Recomendaciones

El grueso de las recomendaciones planteadas al final de este informe, que se derivan de las carencias observadas en las pasadas elecciones, se refiere al modo en que buena parte de la normativa electoral ha sido aplicada por el CSE e, incluso, por la CSJ. Una normativa que, en sí, hubiera permitido, como de hecho ocurrió en anteriores ocasiones, celebrar elecciones de mayor calidad democrática, más transparentes y gestionadas de manera más neutral, aunque no exenta de problemas, por el CSE. Por tanto, el cumplimiento de algunas de las recomendaciones que se exponen al final de este informe requiere, más que de la adopción de reformas legislativas, que en cualquier caso siguen siendo necesarias, de la existencia de un CSE comprometido con los principios de neutralidad, transparencia, independencia y sujeción a la ley.

En cualquier caso, el marco legislativo mantiene las mismas carencias que ya fueron señaladas por las Misiones de observación electoral de la Unión Europea desplegadas en 2001 y 2006 y cuyas recomendaciones no se tradujeron en reformas. Esta misión recomienda, particularmente, la adopción de una ley de partidos políticos que refuerce su autonomía, los ponga a cubierto de injerencias excesivas de los poderes del Estado y arroje luz sobre su financiación. Igualmente, la depuración y modernización de los registros civil y electoral, que podría ser acometida con el apoyo de la comunidad internacional, es una asignatura pendiente a la que la MOE UE concede la mayor importancia. La MOE UE considera igualmente recomendable una reforma de la ley electoral que colmate sus lagunas más importantes, como las referentes a la regulación de los causales y tramitación de

quejas, impugnaciones y recursos electorales; sumatorias de resultados; asignación de segundos miembros en los consejos electorales territoriales y juntas receptoras de votos o criterios objetivos de actualización de la representación atribuida a cada departamento en la Asamblea en función de su evolución demográfica. Finalmente, sería muy positivo introducir en la ley electoral, preferiblemente de manera consensuada entre la mayoría legislativa y la oposición, requisitos de elegibilidad y mecanismos de selección que promuevan o garanticen la elección de magistrados de perfil independiente y neutral.

II. INTRODUCCIÓN

Respondiendo a la invitación del gobierno de Nicaragua para observar las Elecciones Generales y al Parlacen del 6 de noviembre de 2011, el pasado 12 de octubre se desplegó la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), que permaneció en el país hasta el 27 de noviembre. La Misión, dirigida por el Sr. Luis Yáñez, miembro del Parlamento Europeo, desplegó 90 observadores procedentes de los países de la Unión Europea, Noruega, Suiza y Canadá en todos los departamentos y regiones autónomas del país. Su cometido fue el de evaluar el proceso electoral a la luz de los estándares internacionales y la legislación de Nicaragua, de acuerdo con la metodología establecida por la UE y la *Declaración de principios para la observación internacional*, adoptada bajo los auspicios de las Naciones Unidas en octubre de 2005.

Una Delegación del Parlamento Europeo, encabezada por la Sra. Inés Ayala y que incluyó a otros seis miembros del Parlamento Europeo, se unió a la MOE UE para la observación de la jornada electoral y respalda el contenido de este informe. La MOE UE observó el proceso hasta su conclusión, incluyendo la consolidación y publicación de los resultados y la gestión de impugnaciones y recursos. La MOE UE hizo pública una declaración preliminar el pasado 8 de noviembre y emitió una declaración sobre sumatoria y publicación de resultados el 17 del mismo mes, ambas disponibles en su página web (www.eueom.eu/nicaragua2011). El presente informe pretende ofrecer una valoración más detallada de sus hallazgos sobre los distintos aspectos del reciente proceso electoral e incluye, además, una serie de recomendaciones basadas en los resultados de la observación.

La MOE desea expresar su agradecimiento al CSE, a la Cancillería de Nicaragua y a las demás autoridades del país, así como a los partidos políticos, misiones de observación nacionales e internacionales y otras organizaciones de la sociedad civil nicaragüense por su cooperación y buena acogida durante todo el período de observación. Igualmente, la MOE UE agradece el apoyo recibido de la Delegación de la Unión Europea en Nicaragua y de las misiones diplomáticas de los Estados miembros de la Unión Europea.

III. MARCO JURÍDICO

El marco legal que ha regulado las elecciones generales en Nicaragua en 2011 lo conforman, básicamente, la Constitución de 1987, la ley electoral de 2000, la ley de Identificación ciudadana de 2009 (documento de identidad, registro civil y registro de votantes) y los reglamentos emitidos ad hoc por el CSE. Otras normas de impacto más tangencial en lo electoral son la ley del recurso de amparo del año 2008, la de municipios y la de división política administrativa.

Este marco es, en lo esencial, el mismo que reguló las elecciones generales de 2006. En este sentido, la MOE UE confirma el diagnóstico emitido por su predecesora en aquellos comicios: si bien la legislación electoral nicaragüense permite la realización de elecciones democráticas, adolece de grandes lagunas y deficiencias regulatorias en materia, sobre todo, de partidos políticos (en las que, por su gravedad e impacto en las

elecciones de 2011, se centrará esta sección) al tiempo que confiere al CSE poderes desorbitados sobre la vida de los partidos políticos que comprometen su autonomía.

La falta de mecanismos de control y transparencia sobre el origen y montos de los fondos de campaña, así como las graves lagunas regulatorias de la ley electoral en materia de causales, procedimientos y consecuencias de las impugnaciones y recursos electorales son objeto de análisis en otras secciones de este informe.

La MOE UE lamenta que las recomendaciones destinadas a superar algunas de esas limitaciones, emitidas por la misiones de 2001 y 2006, no se hayan traducido en reformas electorales. La MOE UE constata, igualmente, que la amplia potestad reglamentaria de la que dispone el CSE no ha sido utilizada en esta ocasión para colmatar razonablemente las lagunas y despejar las muchas ambigüedades de la ley electoral. Es más, algunos de los reglamentos y procedimientos adoptados por el CSE para el reciente proceso electoral representan un claro retroceso, por su impacto negativo sobre la transparencia respecto a elecciones pasadas. Ese es el caso del reglamento de acompañamiento electoral de agosto de 2011, que limita las libertades de expresión y movimiento de los observadores u acompañantes, o de los procedimientos de acreditación de fiscales, que dificultaron y obstruyeron, en vez de facilitarla, la fiscalización del proceso.

La Constitución de 1987 y la ley electoral

La Constitución de 1987, reformada en siete ocasiones, consagra los principios básicos necesarios para la celebración de elecciones democráticas, en consonancia con las obligaciones internacionales adquiridas por Nicaragua en esa materia. La Constitución, además de los tres poderes tradicionales, confiere, como ocurre en buena parte de los países del continente, el rango de poder constitucional al Consejo Supremo Electoral y le otorga un amplio poder reglamentario y jurisdiccional en materia electoral.

La ley electoral dibuja un sistema electoral y establece unas normas sobre partidos políticos que favorecen activamente el desarrollo del bipartidismo, reflejo de la polarización que ha caracterizado la vida política del país desde el inicio de la transición democrática. Así, la necesidad de recabar la firma del 3% de los nicaragüenses empadronados para crear un partido; la de mantener directivas locales en funcionamiento en todos los municipios del país; la de concurrir a todas las elecciones y, en las generales, en todas las circunscripciones y presentar candidatos a todos los puestos; la prohibición de las candidaturas independientes; la obligatoriedad para los partidos regionales de concurrir en coalición con otros partidos en las elecciones generales; y, sobre todo, la extinción de la personalidad jurídica de cualquier partido o alianza que no cumpla con estos requisitos o que no obtenga el 4% en las elecciones presidenciales, que penaliza a los partidos pequeños y promueve las alianzas e integraciones de los mismos en otros mayores¹.

Si bien la orientación de la ley nicaragüense hacia al bipartidismo, a través del sistema electoral o del establecimiento de umbrales razonables de representación, es una opción soberana y, en sí, no contraviene los estándares internacionales en materia electoral, la importancia de algunos de los requisitos mencionados en el párrafo anterior no guarda proporción con la gravedad de la sanción que se deriva de su incumplimiento. Esto resulta especialmente pertinente respecto a la obligación de mantener directivas locales en funcionamiento en todos los municipios del país. Por esa vía, en junio de 2008 el CSE, a petición del PLC, decidió la cancelación de la personalidad jurídica del Movimiento Renovador Sandinista (MRS), que había obtenido nada menos que el 6,3% de los sufragios y cinco diputados en las elecciones de 2006, muy por encima del umbral del 4% establecido en la

¹ Existen precedentes de revocación por parte de la CSJ de la extinción decretada por el CSE (caso del Partido Conservador en 2001).

ley para mantenerla². Excesiva resulta también la obligación de los partidos regionales de concurrir a las elecciones generales en coalición con partidos de ámbito nacional, algo que limita fuertemente su autonomía.

Del clima de polarización en el que nace la ley electoral y de su diseño bipartidista derivan también la estructura del CSE y de sus órganos territoriales, los consejos electorales regionales, departamentales y municipales (CER, CED y CEM), basada en una composición política de control mutuo entre adversarios, en vez de personalidades independientes y de reconocido prestigio y competencia³. Así, el CSE es elegido por una mayoría cualificada del 60% de los votos de la Asamblea Nacional que presupone, salvo mayoría apabullante de un partido, una cierta negociación entre fuerzas políticas para alcanzar un consenso. De acuerdo a una lógica semejante, de los tres integrantes de los órganos territoriales de la administración electoral y de las propias JRV, los presidentes y primeros miembros son siempre designados entre ternas presentadas por el partido o alianza vencedor y el segundo más votado en las anteriores elecciones, correspondiendo el segundo miembro a los partidos minoritarios que concurren a las elecciones.

Los órganos de gestión electoral de composición partidista basados en el control mutuo, como es el caso del CSE, pueden ser, en condiciones de fuerte polarización y desconfianza y escasa tradición de institucionalidad independiente y burocracia profesional, una garantía de la neutralidad de los procesos electorales. Pero para ello es imprescindible que los fundamentos sobre los que esa estructura se sustenta, los partidos políticos, tengan garantizada su autonomía y continuidad y estén protegidos de injerencias indebidas por parte de los poderes del Estado.

En este sentido, tanto la ley electoral, que otorga enormes poderes al CSE para decidir sobre la titularidad de la personería jurídica de los partidos como, sobre todo, la praxis del CSE durante la última legislatura, al retirar la personería jurídica del segundo partido más votado en 2006 a quien fue su candidato presidencial, privándole de la plataforma y de la presencia en la administración electoral a la que tenía derecho como segunda fuerza, han contribuido a desactivar el sistema de controles mutuos antes mencionado.

Tal y como se regulan en la ley electoral, los partidos políticos aparecen más como propiedad privada de sus representantes legales que como órganos de expresión política de sus electores a través de sus candidatos electos. Carece de sentido que la figura del representante legal, como apoderado del partido para gestiones administrativas pero que debiera estar claramente subordinado a los órganos de gobierno del partido, pueda ser relevante para determinar cuestiones tan importantes como la legitimidad de las candidaturas propuestas por esos mismos órganos y por los dirigentes que soportaron el peso de la campaña electoral y resultaron electos, o para presentar las ternas de candidatos a integrar los distintos niveles de la administración electoral.

La ley electoral concede al CSE, además, el poder de decidir sobre las disputas internas de los partidos, lo que incluye zanjar discrepancias sobre qué persona ostenta su representación legal. Por esa vía, Eduardo Montealegre, candidato presidencial por ALN en 2006 y que obtuvo el 28% de los sufragios populares, se vio privado de la representación legal del partido al que había representado políticamente ante los electores por

² El MRS interpuso un recurso de amparo ante la CSJ, en el que niega las acusaciones del PLC. La Corte no ha resuelto hasta la fecha a pesar de un requerimiento de la Corte Interamericana de DDHH en ese sentido.

³ Este mismo esquema de control mutuo entre partidos se reproduce en la elección de la Corte Suprema de Justicia por la Asamblea Nacional, cuyos magistrados, abiertamente partidarios, han dado muestras claras, durante el proceso electoral, de anteponer su dependencia política a su función constitucional de garantes de la Constitución y la legalidad en asuntos tan relevantes como la contitucionalidad de la candidatura del Presidente Daniel Ortega o los recursos de amparo sobre las inhibiciones de los candidatos del PLI, analizados en otra sección del informe.

una simple decisión del CSE. Ello le obligó a articular una nueva alianza, la alianza PLI, a la que los resultados publicados por el CSE atribuyeron el 31% de los votos en las elecciones del pasado 6 de noviembre. A parte del costo y del desgaste político de aparecer bajo una nueva marca electoral y en una nueva casilla, los dirigentes y militantes que articularon la propuesta política en 2006 se vieron privados por un mero expediente administrativo de las garantías de fiscalización desde dentro del proceso electoral que, en la lógica del control mutuo antes analizada, les hubiera brindado el derecho a nombrar presidentes y primeros miembros de los consejos electorales y de las JRV.

La MOE UE considera de la mayor importancia que, a través preferentemente de una ley de partidos políticos, se ancle de forma inequívoca la representación legal de los partidos a su dirigencia real y efectiva, o a su militancia si optan por un sistema de primarias en sus estatutos. Igualmente, el excesivo poder del CSE para resolver conflictos dentro de los partidos debilita gravemente su autonomía y, en consecuencia, amenaza el pluralismo político. Ello es especialmente necesario en un escenario como el actual, en el que CSE ha dado muestras claras de falta de neutralidad y de escasa independencia del oficialismo en la adopción de muchas de sus decisiones.

Reglamentos del CSE

La ley electoral, poco detallada en cuanto a procedimientos electorales, otorga al CSE una amplia potestad reglamentaria de la que éste ha hecho un uso escaso. Así, el CSE ha emitido reglamentos ad hoc, de vigencia limitada al proceso de 2011, en materia principalmente de fiscales y representantes legales de los partidos políticos, acompañamiento electoral, ética electoral y exenciones fiscales para la importación de materiales de campaña.

De entre ellos destaca el reglamento de *acompañamiento* electoral, así denominado a pesar de que la propia ley electoral se refiere exclusivamente a la *observación* electoral. El reglamento de acompañamiento, publicado tardíamente en agosto del 2011, impone restricciones en materia de movilidad y libertad de expresión de los acompañantes contrarias a los estándares internacionales e inexistentes en anteriores procesos. Como se verá más adelante, a estas limitaciones impuestas a la observación se sumó la negativa del CSE a acreditar a dos veteranas organizaciones nacionales de observación, que ni siquiera recibieron respuesta oficial a su solicitud.

Por su parte, el reglamento sobre fiscales de los partidos, esencialmente acorde con las disposiciones de la ley electoral, introdujo una nueva modalidad de acreditación, con fotografía a doble cara de los fiscales titular y suplente de cada partido que, aunque en principio no suponga ninguna limitación arbitraria de la libertad de los partidos para elegir a sus fiscales, sí causó, por el modo y los procedimientos complejos, demorados y engorrosos con la que fue aplicada por el CSE, un grave perjuicio para la alianza PLI, que no pudo obtener y distribuir a tiempo acreditaciones válidas para una buena parte de sus fiscales.

El CSE, además, ha publicado normas de procedimiento extremadamente sucintas sobre quejas, peticiones, reclamos y denuncias que se limitan en lo esencial a reproducir las disposiciones de la ley, ya de por sí esquemáticas y ambiguas. El procedimiento legal para presentar quejas es oscuro y excesivamente restringido. A pesar de la amplitud de sus poderes regulatorios, el CSE eligió no cubrir esta seria laguna. La Ley Electoral sólo se refiere sustancialmente a la opción de la impugnación y limita los fundamentos para una queja de esa naturaleza a cuatro escenarios específicos: que una JRV se haya constituido ilegalmente; que se haya realizado la votación en locales distintos a los señalados por la autoridades electorales; que, sin causa justificada, se entreguen fuera de los plazos establecidos por la ley los resultados de votación; o que la documentación electoral se haya

alterado o esté incompleta⁴. De una manera que induce a la confusión, la lista de posibles motivos para impugnar en el “Formato para interponer recursos de impugnación ante la Junta Receptora de Votos” es ligeramente diferente⁵, pero en ambos casos la lista es tan limitada que es virtualmente irrelevante, dado que nunca llega a referirse a los numerosos escenarios concebibles en los cuales las circunstancias de la votación y los resultados pueden ser cuestionados con causa justificada.

Presentar una impugnación es el único recurso con potenciales consecuencias especificado por ley para denunciar irregularidades durante la votación o el recuento. Se pueden presentar otros tipos de queja, es cierto, pero la ley no contempla ningún proceso o reparación a que den lugar las mismas. La ley tampoco estipula que la única consecuencia posible de una impugnación sea la anulación de la JRV. Aunque sólo sea implícitamente, la ley también hace referencia a la posibilidad de repetir el cómputo. El excesivo recurso del CSE a la opción de anular los votos de toda una JRV es un problema importante, empeorado por el hecho de que las anulaciones de JRV no implican la repetición de las elecciones, salvo que afecten al 50% de las JRV de una determinada circunscripción, lo que va en contra del principio de respeto a la voluntad del votante y abre espacios para la manipulación de los resultados en una determinada circunscripción a través de anulaciones selectivas de juntas por debajo del porcentaje antes señalado.

A parte de las impugnaciones, la ley establece la posibilidad de interponer recursos de revisión de las sumatorias a nivel nacional ante el CSE.

Fiscalía Electoral

La fiscalía electoral, encargada de la investigación de oficio o a instancia de los partidos de delitos electorales, ha dado muestras, a lo largo del proceso, de una notable pasividad en su actuación. Así, a pesar de los numerosos y notorios casos de uso para actividades proselitistas de edificios y bienes oficiales, violaciones del silencio de campaña, destrucción de material electoral, o evidentes problemas de cedulación, la fiscalía prefirió no actuar, lo que pone en duda su compromiso con la función que le atribuye la ley. A pesar de los medios humanos y materiales de los que dispone, adecuados a su tarea, la fiscalía se limitó a conocer exclusivamente las denuncias recibidas, 27 en total. Resolvió tres de ellas y desestimó las restantes.

IV. SISTEMA ELECTORAL

Las elecciones presidenciales nicaragüenses contemplan la posibilidad de una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Sin embargo, las reformas constitucionales de 2000 que se realizaron tras el pacto Ortega-Alemán bajaron el umbral de una victoria en primera vuelta hasta el 40% de los votos a nivel nacional, o incluso a uno más bajo, del 35%, cuando exista una diferencia del 5% de los votos entre los dos candidatos que reciban más votos. Estos umbrales, inusualmente bajos, convierten en la práctica al sistema electoral nicaragüense en un sistema de una sola vuelta.

La Constitución atribuye además un escaño en la Asamblea Nacional (AN) para el presidente saliente y otro para el candidato presidencial clasificado en segundo lugar. Los restantes 90 miembros de la Asamblea Nacional son

⁴ Artículo 162, Ley Electoral.

⁵ El “Formato para interponer recursos de impugnación ante la Junta Receptora de Votos” no hace referencia directa a documentación alterada o incompleta y, en vez de ello, se refiere a fundamentos como “introducir ilegalmente o extraer boletas de las urnas electorales” y “retirar del local papelería o cualquier material electoral”.

eligidos en listas cerradas y bloqueadas sobre la base de un sistema proporcional, veinte de ellos en circunscripción nacional y los otros 70 en los 15 departamentos y dos regiones autónomas del país⁶. Las divisiones político-administrativas del país se corresponden por tanto, para estos últimos, con las circunscripciones electorales.

El artículo 141 de la ley electoral atribuye un número específico de escaños a cada departamento y región⁷. Estas cifras reflejan el tamaño de la población de los departamentos y regiones en 1995, a pesar de que hay un censo de 2005 con cifras más actualizadas. La Ley Electoral no se refiere directamente al tamaño de la población y no identifica un mecanismo para actualizar la atribución de escaños de la AN.

Las cifras del censo de 2005 ponen en entredicho la igualdad del peso del voto a lo largo del país. El promedio de votantes por cada escaño en la AN ronda los 73.000, pero las cifras departamentales oscilan entre los 50.000 y más de 150.000 votos. Proporcionalmente, Managua tiene más escaños de lo que implicaría el tamaño de su población, mientras que la RAAN y el departamento de Jinotega tienen significativamente menos escaños que la media.

Las delimitaciones de las circunscripciones fueron puntualmente modificadas en marzo de 2011 por medio de un decreto presidencial que transfirió a Chontales tres municipalidades que administrativamente pertenecían a la RAAS⁸. Del decreto presidencial parece inferirse que la transferencia se realizó por causa del tamaño de población y, por tanto, en busca de la igualdad del peso del voto, pero, de hecho, el resultado demográfico fue sencillamente intercambiar las posiciones de la RAAS y Chontales en los dos extremos de una relación desigual: mientras que Chontales tiene el mayor número de escaños por votante en la AN y la RAAS tenía el menor (1 por cada 51.000 y 1 por cada 153.000, respectivamente), la transferencia de unos 100.000 votantes a Chontales ha supuesto una inversión de las cifras, sin que se haya eliminado la desigualdad.

El cambio unilateral de las delimitaciones de las circunscripciones tiene una explicación más lógica en la manipulación interesada de las demarcaciones, pues las tres municipalidades en cuestión (El Rama, Nueva Guinea y Muelle de los Bueyes) han sido tradicionalmente bastiones liberales, de modo que su transferencia a Chontales incrementa eficazmente las posibilidades de que el FSLN gane más escaños en la RAAS. De hecho, en las elecciones de 2011 los resultados electorales muestran que el FSLN obtuvo uno de cada dos escaños de la RAAS.

V. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

El Consejo Supremo Electoral (CSE), consagrado por la Constitución como cuarto poder del Estado, ostenta un mandato especialmente amplio, que incluye no sólo la organización de las elecciones, sino también el mantenimiento del registro civil y del registro de partidos políticos, así como la producción de sus propias

⁶ La ley de división política administrativa establece que el país está dividido en 15 departamentos y 2 Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.

⁷ La ley electoral distribuye un escaño en la AN al Departamento de Río San Juan, y dos a los de Boaco, Rivas, Nueva Segovia y la Región Autónoma del Atlántico Sur. Se eligen tres escaños por los departamentos de Carazo, Chontales, Estelí, Granada, Jinotega y la Región Autónoma del Atlántico Norte. El departamento de Masaya elige cuatro miembros de la AN y los departamentos de Chinandega, Madriz, León y Matagalpa, seis miembros cada uno. El departamento de Managua tiene 19 escaños.

⁸ Decreto no. 15-2011, de reincorporación de municipios de Chontales.

regulaciones y la decisión en última instancia sobre las resoluciones que dictan los organismos electorales subordinados y sobre las reclamaciones e impugnaciones que presenten los partidos políticos.

A pesar de haber dado muestras de un alto nivel de organización, el CSE no estuvo a la altura de su obligación de neutralidad y administración transparente. La parcialidad del CSE se puso abiertamente de manifiesto en su composición a todos los niveles, mientras que su falta de transparencia caracterizó su gestión a lo largo de todo el proceso.

Composición del CSE

Conforme a la Ley Electoral, los siete magistrados y tres suplentes del CSE son elegidos por períodos de cinco años por una mayoría de al menos el 60% de los diputados de la Asamblea Nacional, a propuesta del presidente y miembros del Parlamento en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. No obstante, cuando en 2009 la Asamblea Nacional no fue capaz de consensuar la renovación del Consejo, un decreto presidencial extendió el mandato de los magistrados que organizaron las elecciones municipales de 2008 y, aunque está medida siguió un procedimiento previsto por la Constitución, la percepción pública de que el CSE estaba alineado con el oficialismo empeoró.

La composición del CSE en sus niveles inferiores agravó aún más la imagen de falta de neutralidad de la institución. Los problemas derivados de la ley y de su aplicación se han ido acumulando para transformar al CSE en una institución dominada por el FSLN. En primer lugar, según la Ley Electoral, de los tres miembros que conforman el CSE en los niveles departamental y municipal, dos deben ser miembros de los dos partidos más votados en las elecciones generales previas. En el caso de las elecciones de 2011, estos dos partidos debían ser el FSLN y ALN. Esta disposición proviene del pacto Ortega-Alemán y ha sido particularmente problemática porque la actual estructura de ALN, tras la decisión del CSE analizada más arriba de retirarle la representación legal del partido a su candidato presidencial de 2006, es prácticamente inexistente y, en ese estado, no puede actuar como una fuerza que asegure un equilibrio de poderes.

La Ley Electoral dispone que la tercera plaza de cada consejo se elija entre las ternas presentadas por el resto de partidos que concurren a las elecciones. Esta provisión extremadamente vaga fue interpretada en la práctica por el CSE de tal manera que no dio lugar a una distribución igualitaria entre dichos partidos. La MOE UE observó toda una serie de anomalías en la composición de los consejos, entre ellas supuestos miembros de AC y PRN ocupando la tercera plaza de un consejo cuando en realidad eran miembros del FSLN, así como casos de representantes de APRE y PLI en los CEM no reconocidos por sus propios partidos. Observadores de la MOE UE reportaron de manera generalizada cómo quienes no eran miembros o simpatizantes del FSLN fueron marginados, intimidados y, en ocasiones, obligados a aceptar decisiones sin poder participar en su discusión o simplemente sustituidos.

El último nivel de representación del CSE son las 12.960 Juntas Receptoras de Voto (JRV), para las cuales rigen los mismos criterios legales de selección que para los cuerpos departamentales y municipales del CSE. La MOE UE presencié las etapas finales de la conformación de las JRV, en las que los observadores detectaron una pauta desconcertante de procedimientos confusos que culminaron en una representación tan desequilibrada como la de los CED y CEM. De acuerdo con el calendario electoral, los partidos políticos presentaron sus candidaturas al CEM el 19 de septiembre, pero la misión ha recabado una serie de informes verosímiles que refieren cómo modificaciones de los plazos realizadas a última hora, entre la medianoche y las 6 de la tarde, provocaron que

algunas CEM rechazaran las ternas de partidos de oposición. A pesar de que los miembros de las JRV habían sido teóricamente nombrados el 29 de septiembre, no se publicó lista alguna durante el mes posterior, período en el cual los miembros de las JRV habían de recibir capacitación y acreditaciones. La fecha de la capacitación a nivel nacional se adelantó con un aviso inferior a las 24 horas para el PLI y el PLC; en cambio, el FSLN recibió la notificación con días de antelación. La reducida presencia de la oposición que resultó de este proceso empeoró incluso cuando a muchos de los que sí asistieron a la capacitación les fue negada la acreditación. Esta secuencia de acontecimientos supuso una grave marginación de los partidos de oposición. Por ejemplo, el PLI careció de representación en todas las JRV de Managua. En otros casos, los miembros de JRV elegidos no estaban entre los propuestos en ternas. Este fue el caso de Chinandega, por ejemplo, donde los miembros de JRV de ALN no habían sido nominados por el partido. En otros casos, la MOE UE tuvo a la vista listas en las que se identificaba como miembros del FSLN a integrantes de JRV que supuestamente representaban a PRN, APRE y ALN. La MOE UE se encontró en varios departamentos con miembros de JRV que no fueron capaces de identificar el partido al que teóricamente representaban.

Además de esta composición del CSE enormemente favorable a los intereses del FSLN, es preciso subrayar que varias figuras no contempladas en la ley participaron en los preparativos electorales. La introducción del “coordinador de centro de votación” causó una gran controversia; de hecho, esta figura resultó ser de capital importancia para el proceso en la jornada electoral, pues se situó en lo más alto de la jerarquía de los centros de votación y en algunas ocasiones obstruyó las tareas de los fiscales de partidos de oposición y de los observadores. Es más, mucho antes de la jornada electoral, los llamados “técnicos de ruta” realizaron operaciones esenciales, entre ellas la distribución de materiales electorales y, antes de eso, también de cédulas. Parte efectiva de la administración electoral, aunque no previstos por ley, los técnicos de ruta fueron identificados habitualmente como integrantes de la estructura del FSLN o miembros de los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), y en algunos casos dio la impresión de que llevaban realizando sus tareas incluso desde antes de la composición de los CEM en junio. En algunas áreas, los CPC sustituyeron a los miembros de los CEM en sus tareas como funcionarios. En otros casos, se despojó de sus funciones a los CEM, traspasando o delegando sus responsabilidades a dirigentes locales del FSLN. Ni la selección ni la descripción precisa de las tareas de los coordinadores de centro o técnicos de ruta se hicieron públicas y su participación en la administración de las elecciones dañó tanto la transparencia del proceso como la responsabilidad sobre el mismo. Debido a su asociación habitual con el FSLN, su presencia también empeoró la ya grave falta de neutralidad de la administración electoral.

Administración de las elecciones

El CSE demostró un alto nivel de organización, pero en el suministro de información adecuada y oportuna a los partidos políticos y al electorado su desempeño fue extremadamente pobre y tuvo como consecuencia un proceso opaco.

El CSE decidió no emitir regulaciones sobre procedimientos de elementos clave del proceso electoral, como el registro de votantes, la emisión del voto y el cómputo. No divulgó documentos como las actas de escrutinio hasta una semana antes de las elecciones y, aún entonces, no se facilitaron muestras de ellas a los partidos de oposición. Por acumulación, esta falta de transparencia llegó a niveles extremos, obligando a los partidos políticos de oposición a invertir recursos desproporcionados para buscar información y prepararse para procedimientos desconocidos. Este comportamiento del CSE contribuyó a la desigualdad de los participantes en las elecciones, dado que el FSLN no sufrió de falta de información.

La polémica sobre la existencia y el contenido de una guía para miembros de las juntas receptoras de voto ilustra hasta qué punto se escatimó a los partidos de la oposición información básica sobre procedimientos. No habiendo regulaciones exhaustivas, esta guía había sido en el pasado la referencia principal en lo relativo a procedimientos de votación y por ello debió haber sido divulgada entre todos los partidos políticos, así como entre los observadores y miembros de organizaciones de la sociedad civil en las etapas iniciales del proceso electoral, de manera que pudiese utilizarse para capacitar, planificar y proporcionar información al votante. Se dio el caso de que una guía razonablemente detallada para miembros de las JRV vio la luz varios meses antes de las elecciones. Dicha guía tenía toda la apariencia de ser un documento producido por el CSE. Cuando el CSE negó cualquier relación con el documento, la guía se convirtió en “oficiosa” y aparentemente se usó para capacitar a los fiscales del FSLN. No fue hasta 10 días antes de la jornada electoral que el CSE anunció públicamente su guía oficial para JRV, un documento de apenas dos páginas en el que no hay muchos detalles sobre los procedimientos.

Un año antes de las elecciones, el CSE había cumplido con el requisito legal de publicar un calendario electoral que fijó las fechas de todas las etapas clave del proceso. Esta hubiese sido una notable excepción a la pauta general de desinformación si no fuese porque hubo algunos casos graves de incumplimiento de los hitos fijados. Los casos más destacados fueron el cambio de fecha para la capacitación y acreditación de miembros de JRV, anunciado a última hora y pobremente difundido, y el anuncio de resultados provisionales con 11 días de antelación, lo que conllevó un recorte drástico del período para formular recursos de revisión.

El 6 de octubre el CSE proporcionó a todos los partidos políticos una copia del Registro Nacional de Votantes y la lista final de ubicaciones de centros de votación.

Otra muestra desafortunada de la manera en la que el CSE gestionó la información fue la carencia de una divulgación activa de información sobre el proceso electoral entre los ciudadanos. Por ejemplo, hasta la aparición en los medios de comunicación de una serie divulgativa pocos días antes de las elecciones no había habido ningún material divulgativo sobre la nueva boleta única.

A nivel central, el CSE trató siempre con cordialidad y amabilidad a la MOE-UE, pero ni a nivel central ni en los departamentos proporcionó a la misión suficiente información sustantiva. Además, en la jornada y la noche de las elecciones se negó el acceso de algunos observadores de la MOE-UE a las JRV y los centros de cómputo.

Acreditación de fiscales

El CSE no cumplió con la disposición de la Ley Electoral de emitir acreditaciones para los fiscales de todos los partidos y alianzas políticos participantes en las elecciones en todos los niveles de la administración electoral en el tiempo y cantidades necesarias que garanticen su distribución. No sólo incumplió el CSE el plazo legal de 10 días antes de las elecciones para proporcionar acreditaciones, además, en el caso del PLI, los últimos millares de acreditaciones se emitieron sólo un día antes de la jornada electoral, y eso sólo tras una presión continua de la alianza política, de los medios y de la sociedad civil. La entrega tardía de acreditaciones y el hecho de que incluso éstas contuviesen una serie de errores y omisiones limitó gravemente la capacidad del PLI de garantizar la fiscalización del proceso electoral. El principio de fiscalización es una piedra angular de unas elecciones democráticas y es obligación de la administración electoral facilitar la supervisión de todos los partidos políticos participantes en las elecciones. Dados sus amplios poderes regulatorios y organizativos, el CSE contaba con

todos los recursos para cumplir con su obligación de acreditar a los fiscales de todos los partidos de manera oportuna y sencilla. Que no lo haya hecho es algo que repercute en todo el proceso electoral y constituye un problema grave de falta de transparencia.

El hecho de que en muchos lugares del país hubiese fiscales, particularmente del PLI y del PLC, que no habían recibido sus acreditaciones un día antes de la votación incrementó la sustancial desconfianza existente con respecto al proceso electoral, y estuvo en el origen de algunos episodios de violencia en departamentos como Boaco y Chontales.

VI. PADRÓN ELECTORAL

Tanto la Constitución como la Ley Electoral establecen el derecho a votar de todos los ciudadanos de Nicaragua, siempre y cuando tengan al menos dieciséis años y no tengan suspendidos sus derechos civiles como resultado de una sentencia penal⁹. Las leyes nicaragüenses establecen, por tanto, una definición amplia del derecho a voto que supone un respeto pleno al principio del sufragio universal. Para ejercer el derecho a voto, los ciudadanos han de estar inscritos en el registro electoral y portar una cédula, es decir, el documento nacional de identidad, o un documento supletorio de votación, cuya función es permitir temporalmente la emisión del sufragio. El sistema se basa en la iniciativa activa de los ciudadanos para inscribirse en el registro civil, del cual se deriva la inclusión en el registro electoral y la emisión de la cédula. El CSE es responsable de la administración de todos esos procesos. Pero mientras que los requisitos de registro e identificación para votar se ejecutaron de manera razonable, la administración de los restantes careció de eficiencia, transparencia y neutralidad.

Un registro nacional de votantes completo, preciso y fiable es una de las piezas clave de unas elecciones democráticas. El CSE ha reconocido, de hecho, que el padrón electoral no es preciso, pues está inflado, al no haber sido depuradas muchas entradas de ciudadanos fallecidos. El padrón electoral incluye, además, a emigrantes, para los cuales no hay provisiones prácticas de voto, aunque legalmente tienen el derecho a ejercerlo. En esas circunstancias, de las 4.328.094 entradas del registro de votantes final para las elecciones generales de 2011, el CSE estimó que alrededor de 3,3 millones correspondían a ciudadanos con derecho a voto residentes en el país.

El proceso de registro civil y la subsiguiente emisión de cédula e inclusión en el registro electoral son permanentes, aunque fuera de los períodos electorales las delegaciones municipales del CSE no están abiertas y los ciudadanos tienen que viajar a las cabeceras departamentales para inscribirse. Los trámites de registro conciernen especial y naturalmente a los jóvenes, que se inscriben al cumplir los 16, pero la extensión de cédulas y la introducción de un nuevo formato significa que la tramitación de la cédula continúa siendo necesaria para muchos ciudadanos. Guiada por el propósito de extender al máximo el derecho a ejercer el voto, la Asamblea Nacional aprobó una enmienda en 2009 para garantizar que todas las cédulas existentes se considerasen válidas hasta el 31 de diciembre de 2012¹⁰.

⁹ Artículo 47 de la Constitución, artículos 30 y 21 de la Ley Electoral

¹⁰ La Ley no. 674, que reforma la Ley de Identificación Ciudadana, se aprobó el 22 de enero de 2009 y fue publicada en *La Gaceta* n° 26 del 9 de Febrero de 2009.

El registro final de votantes se produjo al culminar un proceso de verificación que permitió a los ciudadanos comprobar su correcta inscripción. Sin embargo, sólo se facilitó la verificación durante un período de dos días (23 y 24 de julio de 2011) y, de acuerdo a los informes recibidos, el proceso fue insatisfactorio, fundamentalmente por su escasa divulgación entre la ciudadanía. El CSE facilitó una copia del Registro Nacional de Votantes final a todos los partidos políticos el 6 de octubre, aunque subrayando el muy inusual estatus del documento como propiedad intelectual del CSE, lo que derivó en la prohibición de publicarlo o difundirlo, curiosamente por motivos diferentes al de la protección de los datos personales.

Una de las mayores controversias de las elecciones generales de 2011 tuvo que ver con las quejas de los ciudadanos a los que no se facilitaron cédulas y que, por tanto, fueron privados en la práctica de su derecho a votar. El CSE negó en gran medida la existencia del problema y declaró que el 97% del electorado estaba en posesión de su cédula. En otra ocasión, el CSE afirmó que había 30.000 cédulas sin distribuir e insistió en que los retrasos se debían o bien a que los ciudadanos dejaban para última hora sus solicitudes, o bien a problemas técnicos, como cambios de nombres. Ni el CSE ni ninguna de las instituciones a él subordinadas facilitó ningún dato oficial de cédulas distribuidas a los ciudadanos.

Aunque no ha sido posible cuantificar la magnitud exacta del problema, las observaciones de la MOE UE confirmaron que la falta de cédulas fue real y extendida. En su estancia en el terreno los observadores de la MOE UE informaron de casos creíbles de falta de cédulas en todos los departamentos del país. Una estimación poco generosa del total de ciudadanos afectados ronda los 50.000. Entre ellos, los más jóvenes fueron los afectados más frecuentes y, aunque no todos los que carecieron de cédula fueron siempre miembros de partidos de oposición, en ninguno de los casos observados eran militantes del FSLN.

La MOE UE observó también una serie de prácticas en la entrega de cédulas que refuerzan las acusaciones de entrega partidaria. Estas prácticas incluyen varios casos de cédulas distribuidas no por las autoridades electorales, sino por técnicos de ruta y Consejos del Poder Ciudadano (CPC), así como por militantes del FSLN, en ocasiones desde las oficinas de campaña del FSLN. En varios departamentos la MOE UE obtuvo listados para la entrega de cédulas en los que se clasificaba a los ciudadanos en diferentes categorías, como “especial” o “normal”. Algunas de estas prácticas fueron referidas incluso por miembros de CEM.

VII. REGISTRO DE CANDIDATOS

La ley electoral no establece limitaciones excesivas o discriminatorias a la nominación de candidatos por parte de los partidos, si bien excluye la posibilidad de candidaturas independientes, en consonancia con su férrea concepción de una participación política centrada en los partidos.

El artículo 147 de la Constitución, en línea con una tradición latinoamericana que va perdiendo su hegemonía en los ordenamientos constitucionales de la región, prohíbe de manera tajante la reelección consecutiva del Presidente. Sin embargo, la candidatura del Presidente saliente Daniel Ortega fue avalada por la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) tras un proceso iniciado y resuelto en un lapso de tan solo cuatro días. La sala constitucional declaró no aplicable la sección del artículo 147 de la Constitución que prohíbe la reelección consecutiva por considerar dicha prohibición contraria al principio de igualdad consagrado en el mismo texto. A pesar de no aceptar la sentencia, la oposición decidió presentar candidaturas. Por su parte, la ONG Comisión Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) denunció la Sentencia 504/2009 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 2 de Noviembre de 2009. La MOE UE, sin entrar a valorar el fondo de

un fallo que, por otra parte, es también cuestionable en su tramitación¹¹, considera que, conforme al ordenamiento nicaragüense, el cauce para realizar reformas constitucionales no debería haber sido otro que el de la votación, por la mayoría prevista en la propia Constitución, en la Asamblea Nacional.

En relación con la nominación de candidatos a la Asamblea Nacional¹², la MOE UE sigue contemplando con preocupación la amenaza de inhibición que planeaba ya sobre los diputados electos del PLI cuando la misión emitió su declaración preliminar y que no se ha despejado aún al cierre de este informe final. El riesgo de inhibición de los electos de ese partido, cabeza de la alianza PLI-UNE, es consecuencia de la admisión a trámite por la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia de tres recursos de amparo planteados por varias facciones del partido en los que se cuestiona la legitimidad del titular de la personería jurídica del partido PLI, Indalecio Rodríguez, que firmó la integración del partido en la alianza. Es llamativo el contraste entre la celeridad con la que se resolvió el amparo del Presidente Ortega y la tardanza del CSJ en este asunto que, por otra parte, compete conocer, al menos en lo que se refiere a la validez de las candidaturas, exclusivamente y en última instancia al Consejo Supremo Electoral, que ya confirmó la legalidad de las candidaturas del PLI mediante resolución expresa.

Este caso pone una vez más de manifiesto las debilidades de la regulación legal de los partidos a las que antes nos referimos y hace más acuciante una nueva regulación de los mismos, preferiblemente a través de una ley de partidos que refuerce su autonomía y los ponga a cubierto de una excesiva y a menudo arbitraria injerencia de los poderes del Estado.

VIII. CAMPAÑA ELECTORAL

Las elecciones se celebraron en una atmósfera de profunda polarización y desconfianza, con numerosas acusaciones de fraude electoral y de competencia en desigualdad de condiciones. La oposición cuestionó la legitimidad de las elecciones por la candidatura presidencial de Daniel Ortega (que se abrió paso pese a la prohibición constitucional) y por la pérdida de credibilidad del Consejo Supremo Electoral tras las elecciones municipales de 2008, pero aun así decidió participar. Pese a la polarización, la campaña fue, en general, pacífica. Candidatos y simpatizantes pudieron disfrutar de un alto grado de libertad de expresión, movimiento y reunión durante la campaña. No obstante, como detallaremos más adelante, se observaron una serie de limitaciones que es preciso subrayar, como el abuso de recursos públicos, una presión indebida a funcionarios públicos, destrucción de material de campaña, violencia en los días posteriores a la jornada electoral y algunos comportamientos parciales por parte de la Policía Nacional.

¹¹ El fallo, 504/2009 de 19 de octubre, que se pronuncia sobre la constitucionalidad de parte del artículo 147 de la propia norma suprema, fue adoptado por la Sala Constitucional y no por los dos tercios de la Sala Plena de la CSJ, en contravención de lo establecido en el artículo 27.1 de la ley orgánica del poder judicial.

¹² El listado provisional de las candidaturas a Diputados fue presentado el 23 de mayo del 2011. Durante el plazo legal de tres días para presentar impugnaciones, el CSE recibió cuatro demandas de inhibición (destitución) contra cuatro candidatos de la Alianza PLI-UNE, por parte de la Alianza PLC-PC, alegando doble militancia. Hay que destacar que en uno de los casos, el del candidato Maximino Rodríguez, el CSE, ante la falta de regulación expresa en el ordenamiento nicaragüense, resolvió aplicando el artículo 107 de la Constitución Colombiana, que prohíbe la doble militancia política. Ninguna de las cuatro resoluciones fue recurrida y los candidatos fueron sustituidos. La lista definitiva de candidatos a diputados y al Parlacen se publicó el 24 de Junio de 2011 en La Gaceta Oficial y medios impresos de circulación nacional.

La campaña electoral comenzó formalmente el 20 de agosto y acabó el 2 de noviembre. En la práctica, la campaña empezó antes y continuó durante el período de silencio electoral. Al margen de unas cuantas concentraciones masivas con presencia de candidatos presidenciales, la campaña se basó en actividades locales de bajo perfil, como caravanas de vehículos, solicitud de voto puerta a puerta, concentraciones a pequeña escala, propaganda en vallas publicitarias y carteles. Según los observadores de la MOE UE, en algunas áreas del país la campaña apenas fue perceptible. La elección presidencial dominó la escena política. La elección a la Asamblea Nacional recibió menos atención, y la elección al Parlacen casi ninguna. Todos los candidatos presidenciales, con la excepción de Daniel Ortega, viajaron por el país y participaron en concentraciones. En el caso del FSLN, esta tarea recayó en el candidato vicepresidencial, Moisés Omar Halleslevens. Es preciso subrayar que no se celebró ningún debate entre los candidatos presidenciales quienes, con la excepción de Daniel Ortega, sí ofrecieron, sin embargo, entrevistas a los medios.

El crecimiento económico y la creación de empleo fueron temas centrales para todos los candidatos. Mientras que la oposición insistió en la necesidad de despolitizar las instituciones públicas, el FSLN habló con frecuencia de programas sociales relacionados con la vivienda, la sanidad y la educación. La campaña en general se caracterizó más por lemas emotivos y promesas que por debates sobre políticas sustantivas. Las promesas de crecimiento, empleo y desarrollo no tuvieron continuación en debates en los que se explicase cómo se habrían de alcanzar esos objetivos. Dado que el apoyo económico de Venezuela es importante para Nicaragua, desde el FSLN se insinuó que sólo un gobierno sandinista podría garantizar que aquel continuase. En la retórica de Fabio Gadea, la elección significaba elegir entre dictadura y democracia, siendo Gadea el demócrata y Ortega el dictador. El sensible asunto del aborto terapéutico tuvo un lugar prominente en la campaña. Los candidatos se esforzaron en caracterizarse a sí mismos como los políticos más anti-abortistas.

La amenaza de descalificar a candidatos de la alianza PLI a través de un proceso legal en la Corte Suprema de Justicia formó parte de la campaña. El asunto hizo abrigar dudas en cuanto a la posibilidad de que los candidatos en la listas de la alianza PLI acabasen tomando posesión de sus escaños si resultaban elegidos.

Además de los partidos políticos, otro de los actores que asumió un papel relevante durante el período electoral fue la Iglesia Católica, aun cuando no todos sus representantes compartieron el mismo mensaje. Cerca de un mes antes de las elecciones, la Conferencia Episcopal emitió una Carta Pastoral el 7 de octubre para guiar a los miembros de la Iglesia. En esta Carta Pastoral –bajo el título *Sombras que oscurecen el proceso electoral*–, la Iglesia apoya la acreditación de observadores nacionales, menciona la falta de confianza en la autoridad electoral, las dificultades que tienen los ciudadanos para obtener sus cédulas de identidad y la posible falta de legitimidad de algunos candidatos, lamenta la intolerancia y la violencia y dice que esto “pone en entredicho el carácter de legalidad, honestidad y respeto a la voluntad popular”. A modo de orientación para los votantes, la Iglesia también describe el perfil de “un buen candidato”. Entre las características de un candidato así están “el respeto a la Constitución y las instituciones democráticas” y carecer de “un historial de corrupción”. Muchos tienden a interpretar que este perfil excluiría a Daniel Ortega y Arnoldo Alemán, a pesar de que el arzobispo, Monseñor Brenes, dijo más tarde no compartir esa interpretación.

Por otra parte, el Cardenal Obando y Bravo apareció al lado de Daniel Ortega durante toda la campaña, dejando claro su apoyo al presidente en funciones. Obando y Bravo celebró la misa en presencia de Daniel Ortega y Rosario Murillo el 2 de noviembre, el último día de campaña. Esta misa transmitida por televisión, en la cual el cardenal expresó su apoyo al presidente, fue ampliamente emitida en muchos canales de TV, y luego repetida durante el período de silencio electoral.

Entorno de campaña

La observación de la MOE UE muestra que durante la campaña electoral de 2011 candidatos y simpatizantes pudieron disfrutar de un alto nivel de libertad de expresión, movimiento y reunión. La situación se deterioró en cierta medida tras la elección cuando algunas de las protestas contra los resultados no pudieron manifestarse con libertad en una atmósfera pacífica. Desgraciadamente se produjo un repunte de violencia pos-electoral.

Los observadores de la MOE UE informaron de que algunos funcionarios públicos fueron presionados por miembros del partido gobernante para que participasen en actividades de campaña del FSLN, a veces arriesgándose a sanciones, incluida la posibilidad de perder el empleo en caso de no hacerlo. Se observaron este tipo de presiones en Matagalpa, Chontales, Masaya, Río San Juan, Carazo y Managua. Algunos funcionarios del Estado también sufrieron presiones similares para que no participasen en actividades de la oposición. Los informes de los observadores también muestran que adversarios políticos destruyeron materiales de campaña, sobre todo del PLI, en Granada, Rivas y Chontales.

Observadores de la MOE UE informaron de algunos casos de candidatos a los que se les impidió celebrar concentraciones en lugares y horas específicos, supuestamente porque esos lugares ya habían sido reservados. Casos como estos se dieron en Matagalpa y Nueva Segovia, donde la alianza PLI tuvo problemas. La alianza PLI denunció dificultades similares con la organización de su concentración de cierre de campaña en Managua.

En términos de violencia física, el período que precedió a la jornada electoral estuvo bastante libre de violencia, aunque se dieron una serie de choques entre simpatizantes de partidos políticos rivales. La mayoría de los incidentes violentos anteriores a las elecciones tuvieron relación con peticiones de cédulas en diferentes zonas del país. El día de las elecciones, un grupo de ciudadanos prendió fuego a materiales electorales de varias juntas receptoras de voto de El Tuma-La Dalia, Matagalpa. Este incidente tuvo que ver con las protestas por la falta de acreditación de fiscales del PLI. Se practicaron arrestos de varios simpatizantes del PLI.

La violencia aumentó después de la jornada electoral. Simpatizantes del FSLN que celebraban la victoria se enfrentaron a simpatizantes de la oposición. Según los observadores de la MOE UE hubo casos de violencia pos-electoral en Madriz, Nueva Segovia, Masaya, Boaco, la RAAN, la RAAS, Nueva Guinea y Matagalpa. En algún caso se quemaron (Masaya) o se amenazó con quemar (Matagalpa) las oficinas de campaña del PLI. Simpatizantes de los partidos de oposición sufrieron en varios casos limitaciones a su derecho a manifestarse .

El acto violento más grave ocurrió el 8 de noviembre, dos días después de las elecciones. Tres simpatizantes del PLI fueron asesinados en la comunidad de El Carrizo, perteneciente a la municipalidad de San José de Cusmapa, en Madriz. Se culpa de las muertes a activistas del FSLN que actuaron con la complicidad de agentes policiales y autoridades electorales. Se arrestó a cuatro agentes de policía y a un representante del FSLN por su implicación en los hechos. El mismo día, el secretario del FSLN en Siuna fue asesinado en la comunidad Coperna II, en la RAAN. Se arrestó a varios simpatizantes del PLI por su presunta implicación en los hechos.

En estos y otros incidentes violentos posteriores a las elecciones, frecuentemente entre simpatizantes del FSLN y el PLI, la MOE UE percibió una tendencia de la Policía Nacional a perder su imparcialidad. Esta posible politización de las fuerzas de seguridad del Estado es siempre una señal preocupante para el Estado de derecho. Casos de comportamiento parcial de agentes de Policía Nacional fueron observados por miembros de la MOE UE

en León, Managua, Masaya, Carazo, Granada, Río San Juan, Boaco, Chontales y Matagalpa. Se debe subrayar que unos 50 agentes de policía resultaron heridos en incidentes de violencia pos-electoral.

Uso ilícito de recursos públicos

La MOE UE observó un uso ilícito, sistemático y extendido de recursos públicos puestos al servicio de la campaña, una práctica que prohíbe el artículo 107 de la Ley Electoral. En la mayoría de los casos el uso ilícito tenía relación con el FSLN, pero también se observaron casos vinculados al PLC en Nueva Segovia, la RAAS y Estelí.

La pauta es similar en todo el país: utilización en campaña de espacios e instituciones públicas, vehículos propiedad del Estado y movilización de funcionarios públicos. Incluso se recurrió a niños para hacer campaña en horas de colegio. Además, el gobierno utilizó con frecuencia la inauguración de obras públicas o la distribución de bienes y servicios públicos con propósitos proselitistas, borrando así la frontera entre las funciones oficiales y la propaganda partidista, lo cual no se corresponde con las buenas prácticas internacionales.

Los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) estuvieron muy activos durante la campaña y en el proceso electoral en su conjunto. Los CPC fueron creados por un decreto presidencial y tienen, por tanto, un cierto estatus oficial. Los CPC actuaron de forma muy parcial y asumieron actividades importantes de campaña para promover el voto al FSLN. Los CPC coordinaron eventos proselitistas y distribuyeron bienes y servicios a lo largo de toda la campaña.

Financiación de la campaña

La financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Nicaragua, como en la mayoría de los países de la región, se caracteriza por la falta de transparencia y regulación. La posibilidad de que los ciudadanos tengan una idea de cuánto gastan los partidos y de dónde obtienen sus fondos es muy limitada. En la práctica, sólo se da información sobre aquellos costos de campaña para los cuales los partidos reciben dinero del sistema de financiación pública. Los votantes apenas tienen información sobre cualquier otro gasto distinto a éste, así como sobre las fuentes de financiación, a menos que un partido decida hacerlo público voluntariamente.

Aunque no existen cifras, no es difícil llegar a la conclusión de que los partidos políticos y alianzas, con la posible excepción del FSLN, gastaron mucho menos dinero en campaña en las elecciones de 2011 que en las de 2006. El acceso desigual a la financiación fue evidente a lo largo de toda la campaña electoral, y esto contribuyó a unas condiciones de competencia desequilibradas. En 2006 la comunidad empresarial nicaragüense apoyó activamente a los liberales. En 2011 eligió mantener una actitud más discreta¹³. Se estima que los costes de campaña de la alianza PLI en 2011 fueron apenas un tercio de los de ALN en 2006. Los borrosos límites entre el gasto del FSLN y el gasto público hacen imposible calcular el coste total de la campaña del FSLN.

La financiación de los partidos políticos prácticamente no está regulada. No hay límites a las cantidades que se pueden donar o gastar¹⁴, y muy pocas restricciones en cuanto a las fuentes de los fondos. Todas las disposiciones sobre financiación de partidos políticos mencionadas en la Ley Electoral se refieren al período de la campaña

¹³ No obstante, la asociación empresarial COSEP hizo llamados a la participación y reclamó transparencia en gestión electoral.

¹⁴ Se ha de señalar que el artículo 103 de la Ley Electoral menciona que los límites a las donaciones se establecen en la Ley Electoral. Sin embargo, no es así.

electoral y no a la financiación de los partidos en años no electorales. Los partidos tienen la obligación de entregar informes financieros anuales al CSE, pero se duda de que estos informes, considerados conjuntamente con los informes de devolución de los gastos de campaña, den cuenta cabal de las finanzas de los partidos.

Los partidos y alianzas políticas que superan el umbral del 4% de los voto en la elección tienen derecho a recibir fondos del Estado en proporción al número de votos recibidos. Para las elecciones de 2011, la Asamblea Nacional destinó una cantidad aproximada de 300 millones de córdobas (unos 10 millones de euros) para cubrir los gastos de campaña. Los requisitos de auditoría y transparencia son débiles. La Contraloría General de la República no contempla como uno de sus mandatos auditar los ingresos de los partidos políticos, sino que lo considera como una responsabilidad del CSE y, si se le solicita, del Fiscal Electoral. La Contraloría General de la República entiende que su mandato se limita a auditar sólo los gastos por los cuales los partidos solicitan ser reembolsados.

IX. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LAS ELECCIONES

El monitoreo de medios de la MOE UE tuvo por finalidad comprobar el cumplimiento de las leyes nacionales en materia de medios, determinar si los medios de comunicación ejercieron su función de informar al electorado sin limitaciones no fijadas por ley o justificadas por compromisos y buenas prácticas internacionales, y evaluar si se dio un tratamiento equilibrado en términos cuantitativos y cualitativos a las principales candidaturas electorales.

Metodología del análisis de medios

Con este objetivo, el analista de medios de la Misión instruyó a un grupo de seis monitores para que hicieran un seguimiento estricto de una muestra de medios de comunicación entre el 19 de octubre y el 2 de noviembre, fecha de inicio del silencio electoral, cuyo cumplimiento también fue monitoreado.

La muestra de medios analizada incluyó a los dos medios de comunicación de propiedad estatal (el Canal 6, recientemente reabierto, y Radio Nicaragua), más una selección de los principales medios de cobertura nacional. La selección trató de dar cabida a la mayor diversidad posible de orientaciones editoriales existentes en el país. En la muestra se incluyeron más radios y televisoras que diarios, en virtud del principio según el cual radios y televisiones están sujetos a mayores obligaciones que los medios impresos porque emiten a través del espacio aéreo nacional, que es un bien regulado, limitado y de titularidad pública. Esta razón justifica que a menudo se exija, con base legal o no, un mayor equilibrio e imparcialidad informativos de los medios electrónicos durante las campañas electorales.

De acuerdo con estos criterios, se analizaron los periódicos *La Prensa*, *El Nuevo Diario*, *La Trinchera de la Noticia*, *Bolsa de Noticias*, los canales de televisión 2, 4, 6, 8, 12 y 14, y las radios Nicaragua, Corporación, Ya y Universidad. Para los medios electrónicos, la muestra comprendió las tres horas de mayor audiencia durante los días laborables, que se redujeron a dos durante el fin de semana.

Por cada mención a un actor político relevante (candidatos, cargos ya electos o miembros de partidos) hallada en cualquiera de los medios de comunicación seleccionados, los monitores de medios registraron, entre otros datos, la extensión de la mención (en centímetros cuadrados, en prensa, o en segundos, en radio y televisión), así como el tono de la misma (negativo, neutro o positivo).

Además de este instrumento, el monitoreo de medios se sirvió de la información directamente obtenida de periodistas o analistas nacionales de medios, así como de cuestionarios semi-estructurados administrados a

representantes de medios de comunicación locales de todo el país por los observadores destacados por la MOE en los departamentos.

Libertad de prensa

La primera conclusión del monitoreo fue que los medios de comunicación nicaragüenses ejercieron su libertad de expresión sin cortapisas generalizadas de carácter indebido, a pesar de incidentes aislados. Tres de estos incidentes tuvieron lugar en presencia de la misión de observación en el país: la explosión ocurrida en la Radio JC de Rosita, las interrupciones ocasionales de la señal de Radio Corporación en los últimos días de la campaña y el arresto de un periodista en el departamento de Río San Juan durante la jornada electoral. En ninguno de estos tres casos, sin embargo, la MOE UE pudo establecer de manera inequívoca una intención ilegal y manifiesta de censurar o coartar la libertad de expresión de un medio de comunicación o un periodista.

La MOE UE sí tomó nota de la libertad con que se expresaron algunos de los medios de cobertura nacional más importantes, haciendo uso, en numerosas instancias, de un tono altamente crítico con el gobierno o los partidos de oposición.

La Ley Electoral y los medios de comunicación en campaña

El artículo 90 de la Ley Electoral contiene las escasas regulaciones que afectan a la actuación de los medios de comunicación durante la campaña electoral en Nicaragua. Son apenas tres normas que, respectivamente, estipulan el deber de los medios estatales a otorgar un tiempo de emisión diario durante la campaña electoral a todas las candidaturas electorales, fijan límites a la emisión y publicación de propaganda electoral (30 minutos en TV, 45 en radio y dos páginas en prensa escrita para el conjunto de las candidaturas, ninguna de las cuales podrá contratar para sí más del 10% de ese espacio) y establecen la obligación de las empresas de medios de comunicar al CSE las tarifas de propaganda política.

De haber sido cumplidas, estas tres normas hubiesen dado lugar a unas condiciones igualitarias para las candidaturas electorales en los medios de comunicación. Sin embargo, ninguna de ellas fue respetada por los partidos. En primer lugar, la MOE-UE tiene constancia de que al menos un partido, la Alianza por la República (APRE), solicitó infructuosamente al CSE su derecho al tiempo de emisión en los medios del Estado. En segundo lugar, según datos del monitoreo de la MOE-UE, los partidos FSLN, PLI y PLC superaron los tiempos máximos de emisión de publicidad fijados por la Ley Electoral en alguno de los medios de comunicación monitoreados. Por último, de acuerdo a los datos recopilados por los observadores de la MOE-UE en los departamentos, 14 de 20 directivos de medios locales entrevistados reconocieron cobrar a los partidos tarifas superiores a las comerciales, mientras que 7 de los 20 afirmaron haber fijado precios distintos a la propaganda, en función de los recursos de los que dispusieron los partidos o de las afinidades ideológicas del medio de comunicación.

Por lo que respecta a la primera regulación, la responsabilidad del CSE es no haber obligado a los medios estatales a conceder el tiempo que la Ley Electoral garantiza a los partidos políticos; en cuanto a la segunda y tercera, el CSE es asimismo responsable de no haber velado por el cumplimiento de la ley y no haber aplicado sus poderes sancionadores.

El resultado de estos incumplimientos de la ley es que el FSLN dominó de manera abrumadora los espacios de publicidad en radio y TV (para datos por medio de comunicación, véase *Anexo I. Estadísticas de medios*). El partido gobernante superó en cantidad de publicidad al conjunto de sus rivales en casi todos los medios monitoreados. Así fue en los canales 2, 4, 6 y 8, Radio Ya y Radio Nicaragua. Las únicas excepciones fueron Radio

Corporación, donde el 94% de la publicidad registrada correspondió al PLI; Canal 12, donde el conjunto de los partidos de oposición tuvieron el 55% de la publicidad (aunque el FSLN tuvo más publicidad que ninguno de sus contrincantes por separado); Canal 14 y Radio Universidad, en los que no se registró propaganda electoral durante las horas del monitoreo.

Además, la abundante publicidad del Estado contratada en los medios de comunicación durante la campaña electoral contribuyó a exacerbar el predominio del FSLN, y no sólo por ser éste el partido de gobierno, sino también por los vínculos formales existentes entre las publicidades de gobierno y partido, fundamentalmente la presencia en ambas de un lema (“2011, Unidad por el Bien Común”) y de elementos gráficos comunes.

Al margen de esta confusión deliberadamente inducida entre la publicidad del Estado y del partido de gobierno, que, a juicio de la MOE UE, bordea la utilización ilícita de recursos públicos en favor de una de las candidaturas electorales, la Misión desea señalar que la suspensión de la propaganda institucional en períodos pre-electorales, aunque no prevista por ley en Nicaragua, se considera una buena práctica internacional precisamente porque permite eliminar una potencial ventaja ilegítima del partido que ocupa el poder sobre sus contrincantes.

En cuanto al uso de la publicidad electoral, la MOE UE detectó también ciertas prácticas que podrían contravenir la prohibición de emitir publicidad que denigre, ofenda o descalifique a candidatos, fijada tanto por la Ley Electoral como por el Reglamento de Ética Electoral. Al menos Daniel Ortega, Fabio Gadea, Edmundo Jarquín y Arnoldo Alemán fueron blanco de ataques de este tipo, vertidos en anuncios que o bien eran anónimos o estaban respaldados por organizaciones no reconocidas por la opinión pública (como Nicaragüenses por la Familia y la Vida, que pidió que no se diese el voto a los candidatos del PLI, o el Movimiento Cristianos Unidos, que hizo lo propio con el candidato presidencial del FSLN).

La MOE UE pudo constatar también una violación generalizada del silencio electoral, que debió regir desde las 72 horas previas al inicio de las votaciones, como dispone el artículo 97 de la Ley Electoral. El silencio se rompió abiertamente en todos los medios electrónicos observados, salvo Radio Universidad y el Canal 14, y de manera particularmente abierta en los medios del Estado (Canal 6 y Radio Nicaragua), Canal 4, Radio Ya (en todos ellos en favor de la candidatura presidencial de Daniel Ortega), y Radio Corporación (en favor de Fabio Gadea). Los canales favorables al FSLN repitieron emisiones de días pasados sin eliminar la propaganda electoral o retransmitieron espacios nuevos en los que se promovió de forma indirecta el voto a Daniel Ortega. En esta categoría de propaganda indirecta en favor del candidato del FSLN se debe incluir el resumen de la homilía del Cardenal Obando y Bravo, emitido en numerosos canales de televisión, o la constante promoción publicitaria de obras públicas en los días previos a las elecciones. Otra estrategia común a todas las radios a la hora de romper el silencio fue dar voz a miembros de la audiencia que pidieron el voto para el candidato más afín a la línea editorial del medio (Ortega o, sólo en Radio Corporación, Gadea), sin que los periodistas les hayan advertido de la prohibición de dicha práctica.

Finalmente, la MOE UE tomó nota de la forma discriminatoria en que se impidió el acceso a periodistas debidamente acreditados e identificados a la junta receptora de votos del presidente Daniel Ortega, mientras que un grupo reducido de representantes de los medios de comunicación nacionales (los más favorables al gobierno del FSLN, según el análisis de medios que veremos a continuación) pudieron presenciar y grabar el ejercicio del voto del presidente desde el interior de la junta. Esta desigualdad de trato es llamativa no sólo porque contradice la prohibición de entrar con cámaras fotográficas y de vídeo en las JRV que figura en el

documento “Procedimiento para votar” emitido por el CSE, sino también porque tal prohibición fue aplicada con rigor a otros candidatos y en otras circunstancias.

En conclusión, la MOE-UE advirtió una extendida falta de respeto a las escasas normas legales existentes en materia de medios de comunicación durante la campaña o una aplicación arbitraria de las mismas. La infracción de las normas no tuvo consecuencias para los infractores y ocurrió ante la pasividad de la fiscalía electoral y de un CSE que se inhibió en el ejercicio de sus poderes sancionadores.

Los actores políticos en los medios

Nicaragua no tiene normas que obliguen a los medios de comunicación a una cobertura equilibrada y objetiva, ni siquiera durante períodos electorales. No obstante, es razonable esperar de los medios del Estado que informen de manera particularmente imparcial, pues reciben financiación pública y, por tanto, deben reflejar de la manera más fiel posible la diversidad de corrientes ideológicas y partidistas existentes. Por las razones ya expuestas anteriormente, también se espera una mayor objetividad de radios y televisiones, en razón de su ocupación del espacio radioeléctrico, que es de titularidad pública. Ambas expectativas cobran mayor sentido durante una campaña electoral, pues ésta debe proporcionar a los ciudadanos los elementos de juicio necesarios para votar a las mejores opciones de gobierno.

El análisis cuantitativo de la cobertura editorial de los medios de comunicación de Nicaragua realizado por la MOE-UE revela, sin embargo, un panorama mediático polarizado en el cual ni los medios impresos ni los electrónicos transmitieron los contenidos objetivos e imparciales que habría que esperar para que los ciudadanos emitiesen un voto informado en la jornada electoral¹⁵. Del análisis se desprende además que los medios del Estado, lejos de haber sido particularmente imparciales, han informado con un sesgo mayor incluso que el de la mayoría de los medios privados.

El Gobierno y el FSLN son los actores políticos que más atención de la prensa escrita recibieron, seguidos por el PLI y el PLC. ALN y, sobre todo, APRE apenas merecen una cobertura residual. En cuanto al tono, el Gobierno recibió una cobertura predominantemente negativa en *La Prensa* y *El Nuevo Diario*, al igual que el FSLN en esos mismos medios y *La Trinchera*. Los sesgos más notables fueron los de *La Prensa* a favor del PLI y el de *La Trinchera* a favor del PLC. *Bolsa de Noticias* destaca por su tono neutro o positivo hacia todos los actores políticos, aparentemente producto de la reproducción sin edición de las notas o declaraciones emitidas por fuentes partidistas o gubernamentales.

De entre los canales de TV analizados destacan Canal 4, Canal 6 y Canal 8 por el tiempo, escaso o inexistente, que le brindan a actores políticos distintos al Gobierno y el FSLN. Los tres canales son también los más sesgados en cuanto al tono, monocordemente positivo para gobierno y FSLN, y negativo para el PLI, principal partido de oposición. El comportamiento de estos tres canales, que actuaron prácticamente como plataformas publicitarias del gobierno y del partido gobernante durante la campaña electoral, y en especial el Canal 6 por ser de propiedad estatal, va en contra de lo que se consideran buenas prácticas internacionales en tiempo de elecciones para los medios electrónicos. El resto de canales de televisión analizados muestran también un sesgo, que es menor en dimensión (el favorable al PLI en Canal 12) o que está compensado porque no beneficia de manera tan exclusiva al gobierno o el FSLN (Canal 2 y Canal 14).

¹⁵ Para estadísticas en detalle de la cobertura dada a gobierno y partidos en cada medio de comunicación monitoreado, véase *Anexo 1* de este informe.

En la radio, nos encontramos con un panorama parecido, con Radio Ya y Radio Nicaragua (la radio estatal) volcadas en una prolija cobertura positiva del gobierno y el FSLN, y una Radio Corporación que reparte su tiempo más equitativamente entre los diferentes políticos, pero no su tono, abiertamente partidario del PLI. Radio Universidad ocupa un lugar intermedio, aunque ligeramente escorada a favor del oficialismo.

En conclusión, el monitoreo de medios dibuja un panorama de medios polarizados a favor o en contra del gobierno y que toman partido de manera ostensible por alguna de las fuerzas políticas contendientes. Que los medios estatales, Canal 6 y Radio Nicaragua, en particular, y los medios electrónicos, en general, hayan sido los más parcializados, convierte aún en más problemática la existencia del sesgo.

X. IGUALDAD DE SEXOS

La elección de 2011 significó un importante paso adelante en términos de equilibrio de sexos en la Asamblea Nacional. El número de mujeres parlamentarias se incrementó de 20 a 36, lo que significa un crecimiento del 21% a 39% de los miembros de la Asamblea Nacional de Nicaragua. Nicaragua sube del puesto 54º a un destacado 12º en la clasificación mundial de la Unión Interparlamentaria¹⁶.

Este incremento no significa que haya habido una mejora general con respecto a la igualdad de sexos en todos los partidos políticos, sino que se debe exclusivamente al mayor número de candidatas en las listas del FSLN y a su mayor número de miembros electos para la Asamblea Nacional. Como se puede ver en la tabla que figura bajo estas líneas, 33 de los 36 miembros femeninos de la Asamblea Nacional recién elegidos representan al FSLN. De los 26 parlamentarios de la Alianza PLI sólo 3 (el 12%) son mujeres. Los dos representantes del PLC son hombres. El hecho de que sólo 23 (el 26%) de los 90 candidatos de todos los partidos en las primeras posiciones para la Asamblea Nacional fuesen mujeres muestra claramente el desequilibrio en cuanto al sexo de los candidatos.

Distribución de escaños en la nueva Asamblea Nacional

Partido / Alianza	Hombres	Mujeres	Total	% mujeres
FSLN	29	33	62	53
PLI	23	3	26	12
PLC	2	0	2	0
Total	54	36	90	40

NOTA: Los escaños para el presidente saliente y el candidato presidencial clasificado en segundo lugar, no mostrados en la tabla, se asignaron a hombres.

Los cinco candidatos presidenciales y tres de los cinco candidatos a vicepresidente fueron hombres. Si consideramos el sexo de los jefes de campaña, representantes legales y fiscales nacionales de los cinco partidos/alianzas, el desequilibrio de sexos es igual de obvio, con 13 hombres y 2 mujeres¹⁷. Por lo que respecta a los fiscales de los partidos políticos, la observación de la MOE UE revela un dominio masculino (aproximadamente un 58% de hombres, frente a un 42% de mujeres).

¹⁶ Véase www.ipu.org

¹⁷ La jefa de campaña del FSLN y la representante legal de la alianza PLI

Sólo el FSLN fijó una cuota específica en sus estatutos, que establecen un mínimo de un 30% de mujeres en los órganos de dirección y en las listas de candidatos. Los estatutos del PLC establecen una cuota del 40% para mujeres y jóvenes, sin especificar la división entre ambas categorías.

En cuanto al equilibrio de sexos dentro de la administración electoral, los observadores de la MOE UE advirtieron que dos tercios de los miembros de JRV eran mujeres. El porcentaje de mujeres que presidieron JRV fue incluso mayor (cerca del 70%). Sin embargo, en posiciones de jerarquía superior dentro de la administración electoral la participación femenina decrece significativamente. De los nueve magistrados del CSE, ocho son hombres y una sola es mujer.

Los observadores de la MOE UE no encontraron muchas menciones a la cuestión de la igualdad de sexos o de los derechos de las mujeres durante la campaña electoral. Muy pocos eventos de campaña se pensaron específicamente para mujeres votantes y la MOE UE no observó campañas de educación al votante específicamente pensadas para mujeres.

XI. PARTICIPACIÓN DE CIUDADANOS PERTENECIENTES A GRUPOS ÉTNICOS MINORITARIOS

Los principales grupos étnicos minoritarios están radicados en la RAAN y la RAAS, pero hay también grupos importantes de minorías indígenas en otras partes del país. Los ciudadanos de grupos étnicos minoritarios sufren por lo general de mayores niveles de analfabetismo y pobreza que el resto de los nicaragüenses. Muchos viven en comunidades remotas de difícil acceso y esto afecta a sus posibilidades de obtener cédulas y, por tanto, de ejercer su derecho al sufragio.

El CSE no produjo materiales de educación cívica o al votante en lenguas indígenas pero sí reclutó a los miembros de JRV entre la población local que hablaba lenguas autóctonas. Los observadores de la MOE UE no encontraron casos de problemas lingüísticos durante la jornada electoral.

Los partidos regionales que representan a las minorías étnicas de la RAAN y la RAAS sólo pueden participar en elecciones nacionales formando alianzas con partidos de ámbito nacional. En estas elecciones, los partidos YATAMA (Yapti Tasba Masraka Nanih Aslatakanka, en castellano Organización de los Hijos de la Madre Tierra) y PIM (Partido Indígena Multiétnico) se unieron a la alianza encabezada por el FSLN. Por el contrario, el partido PAMUC (Partido Movimiento Unidad Costeña) se unió a la alianza PLI.

No existe ninguna disposición específica en la Ley Electoral que garantice escaños en la Asamblea Nacional a los representantes de minorías étnicas. En las elecciones de 2011, se eligieron al menos tres representantes en la Asamblea Nacional de minorías étnicas, todos ellos miskitos de la RAAN, que representan a la alianza del FSLN.

El número de escaños asignados en la Asamblea a las dos regiones autónomas (tres para la RAAN y dos para la RAAS) se basa en las cifras de población de 1995. Si la asignación de escaños se basase en las cifras actuales, el número de escaños sería mayor para ambas regiones.

XII. PARTICIPACIÓN DE CIUDADANOS CON DISCAPACIDADES

Se estima que entre un 10% y un 15% de los nicaragüenses viven con algún tipo de discapacidad. Muchos encuentran extremadamente difícil ejercer su derecho a voto debido a los obstáculos que impiden su acceso a

las juntas receptoras de voto o porque los procedimientos de voto no están adaptados a quienes tienen necesidades especiales. La falta de educación cívica y al votante dirigida a esta categoría específica de votantes dificulta también su participación.

En las elecciones de 2011 algunas organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de los discapacitados promovieron activamente una mayor participación de estas personas. Esta tarea se realizó con la cooperación del CSE y los donantes internacionales, entre los que estaba la Unión Europea. En algunos municipios seleccionados se construyeron rampas y se capacitó a edecanes para que guiasen a votantes con discapacidades en la jornada electoral. Estas iniciativas probablemente incrementaron el acceso al voto de los discapacitados en estas comunidades.

En elecciones previas se utilizaron regletas en las JRV para facilitar el voto de votantes invidentes. En las elecciones de 2011 esto no fue posible debido a que la nueva boleta se diseñó tan tarde que no se pudieron producir las regletas.

A pesar de los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil y el CSE por promover la participación de los discapacitados, se estima que ésta es todavía baja. La *Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad*, que entró en vigor el 5 de noviembre de 2011, es un avance alentador.

XIII. OBSERVACIÓN NACIONAL

El CSE cercenó gravemente los derechos de los observadores electorales nacionales, primero mediante la emisión de una regulación que limitó la libertad de los grupos acreditados para realizar su trabajo y, después, rechazando la acreditación de dos de las principales misiones de observación nacionales.

El Reglamento de Acompañamiento Electoral para las elecciones de 2011 contraviene, como ya señalamos, principios básicos de la observación electoral al limitar la libertad de movimientos de los observadores a itinerarios acordados previamente. El Reglamento estipula, además, que las misiones de observación internacional deben solicitar la aprobación de las autoridades para sus informes antes de publicarlos¹⁸. En otros aspectos el Reglamento simplemente establece algunos criterios para la acreditación que no dieron lugar a polémica y disposiciones en cuanto a procedimientos, como el plazo para presentar solicitudes de acreditación - 30 de septiembre- y la estipulación según la cual, una vez recibidas, el CSE tomaría una decisión sobre las solicitudes en un plazo de 15 días.

Tanto el Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade) como Hagamos Democracia, organizaciones de observación electoral de larga experiencia y dotadas de una red nacional que ya habían realizado y publicado evaluaciones de las fase iniciales del proceso electoral de 2011, presentaron solicitudes de acreditación. El CSE no respondió a ninguna de ellas, lo que equivalió a una denegación de hecho que resalta aún más su carácter arbitrario.

El prolongado retraso y finalmente el rechazo *de facto* a acreditar a los grupos de observadores fue una repetición de la experiencia de las misiones de observación nacional de 2008, cuando el CSE denegó las

¹⁸ Un Memorando de Entendimiento entre el gobierno de Nicaragua, el CSE y la Comisión Europea estableció que este requisito no se aplicaría a la MOE UE.

acreditaciones para observar las elecciones municipales tres días antes de las elecciones. Esta última experiencia contribuyó, sin duda, a la decisión de no solicitar la acreditación de una tercera organización de observación, Ética y Transparencia (EyT).

A pesar de no estar acreditados, Ipade, EyT y Hagamos Democracia desempeñaron sus labores de observación desde las etapas iniciales del proceso electoral e hicieron públicos una serie de informes¹⁹. En particular Ipade y EyT destacaron por su análisis sustantivo, mientras que EyT estableció también una plataforma para que los ciudadanos enviaran sus observaciones. Los tres grupos, aunque no acreditados, realizaron observación en la jornada electoral, pero no tuvieron acceso a las juntas receptoras de voto excepto en su calidad de votantes, con las predecibles consecuencias que esto acarrió sobre su capacidad de compilar información exhaustiva. El Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) también hizo seguimiento del respeto a los derechos civiles y políticos en relación con el proceso electoral²⁰. Todas las organizaciones mencionadas hicieron públicos informes tanto antes como después de la jornada electoral.

La observación electoral es un indicador de transparencia electoral y, como tal, contribuye a generar confianza en el proceso. Por su naturaleza, la observación nacional hace que los ciudadanos se impliquen activamente en el proceso electoral. El rechazo del CSE a conceder acreditaciones y acceso pleno a locales e información imprescindibles para la observación electoral fue un golpe severo a la transparencia e inclusión de las elecciones. El CSE sí acreditó a dos misiones nacionales, el Consejo Nacional de Universidades (CNU) y el Centro de Derechos Humanos, Ciudadanos y Autonómicos (CEDEHCA), el último de ellos con sede en las regiones autónomas de la RAAN y la RAAS²¹. Ambas organizaciones publicaron informes después de las elecciones. CEDEHCA se limitó a sistematizar algunas observaciones básicas efectuadas durante la jornada electoral, mientras que el CNU fue más detallado en la presentación de sus conclusiones, aunque muy acrítico.

XIV. VOTACIÓN, SUMATORIA Y PUBLICACIÓN DE RESULTADOS

Jornada electoral

La jornada electoral transcurrió generalmente de manera pacífica, pero estuvo marcada por una aplicación inconsistente de las medidas de salvaguarda y transparencia del voto, así como por un contexto que dificultó que los fiscales de la oposición realizaran su tarea. Estos factores negativos se fueron haciendo más evidentes conforme fue avanzando la jornada electoral. De hecho, el conteo de los votos y el inicio de la agregación de resultados en la noche de las elecciones se caracterizaron especialmente por sus irregularidades.

La falta de confianza en el proceso y una creciente tensión condujeron a episodios aislados de violencia hacia el final de la tarde, de manera notable en Ciudad Darío (Matagalpa), donde se produjeron protestas de cientos de personas, así como en San Juan y Managua, donde algunas JRV cerraron temprano tras agotar las boletas, lo que desencadenó tensiones e incluso la quema de urnas en San Juan. En Sébaco hubo choques entre partidarios del

¹⁹ Ipade desplegó más de 2000 observadores por todo el país, mientras que EyT tuvo unos 600, además de los digitadores y los ciudadanos que colaboraron con ellos como voluntarios. Hagamos Democracia proporcionó la cifra de 6.000 observadores a nivel nacional.

²⁰ CENIDH dispuso de más de 1.000 promotores con presencia en más de la mitad de las municipalidades del país desde enero de 2011 hasta el 17 de noviembre.

²¹ El CNU contó con el trabajo de más de 6.000 observadores en todo el país, mientras que CEDEHCA desplegó a 300 voluntarios en la RAAN y la RAAS.

FSLN y el PLI, y en Diriá (Granada) hubo ciudadanos que se manifestaron ante las oficinas del CEM, a lo que siguió el despliegue de la policía anti-motines, que usó gases lacrimógenos y efectuó arrestos. También se observaron protestas en La Dalia (Matagalpa).

La MOE UE asistió a los procesos de apertura, voto y cómputo en 559 JRV de todo el país, a pesar de que en varias ocasiones sus observadores tuvieron dificultades para acceder y permanecer en las JRV o no pudieron obtener información relevante debido a los obstáculos que les pusieron los policías electorales o los coordinadores de centros de votación.

La MOE UE consideró los procedimientos de apertura como adecuados en la mayoría de los casos. Todas las JRV estuvieron dotadas del personal apropiado y provistas de los materiales necesarios. Sin embargo, un problema significativo en cerca de un tercio de los casos observados fue que los procedimientos de constitución empezaron antes del tiempo fijado, a las 6 de la mañana, impidiendo la asistencia de observadores y fiscales.

El ejercicio del voto transcurrió sin contratiempos mayores, aunque se notó la falta de procedimientos escritos y la limitada capacitación de los miembros de las JRV en la aplicación inconsistente de ciertas disposiciones legales. Este fue el caso, en particular, de las disposiciones formuladas en los artículos 41 y 116 de la Ley Electoral, que autoriza a los ciudadanos a votar sin estar en el padrón de una determinada JRV si su cédula confirma su residencia en el área de la misma. Los observadores de la MOE UE informaron de que en el 28% de las JRV observadas no se permitió votar a personas que tenían derecho a hacerlo al amparo del artículo 41. Esta aplicación inconsistente es problemática en un contexto en que los ciudadanos opinaron que el derecho a voto – al que hay que acceder con cédula- se concede de manera discriminatoria.

Hubo fiscales de todos los partidos políticos en la mayoría de los centros de votación. El FSLN estuvo en todas las juntas observadas y el PLI en el 85%. En algunos casos, supuestos fiscales de oposición no fueron capaces de identificar a quién representaban. Aunque la MOE UE observó directamente un pequeño número de casos en los que se impidió la presencia de fiscales del PLI y, en mucha menor medida, ALN, una observación más extendida fue que los fiscales de la oposición actuaron frecuentemente con pasividad, a menudo como consecuencia de la abrumadora presencia y nivel de coordinación de los representantes del FSLN dentro de todos los centros de votación. Los observadores de la MOE UE advirtieron que algunos fiscales de oposición fueron ignorados, intimidados e incluso expulsados cuando trataron de formular quejas o comentarios sobre el proceso.

Los observadores de la MOE UE evaluaron los procedimientos de conteo negativamente en un tercio de los casos, debido a la insuficiente aplicación de salvaguardas en los procedimientos y a irregularidades en la interpretación de la validez o nulidad de los votos. No se siguieron procedimientos consistentes para contar las boletas, de manera que solo en menos de un tercio de las JRV las boletas usadas se contaron, se introdujeron en un sobre sellado y se registró su número, aunque la ley así lo determina.

Los observadores de la MOE UE advirtieron inconsistencias en la manera en que se determinó el sentido de los votos. Algunas irregularidades tuvieron que ver con el nuevo uso de la boleta única: en cerca de un quinto de los casos observados todos los votos de la boleta se consideraron nulos aunque sólo uno o varios de ellos lo fuesen. Según los observadores de la MOE UE, la razón más frecuente de anulación de voto (dos tercios de los casos) fue el voto deliberadamente anulado o en blanco.

En uno de cada cinco casos los observadores de la MOE UE consideraron que no se hizo prevalecer la intención de voto y, como resultado, el acta de escrutinio no reflejó exactamente los resultados. Se entregaron actas de escrutinio a todos los fiscales presentes en la gran mayoría de los casos. Sin embargo, no siempre fueron útiles, dado que, a menos que los miembros de las JRV tomaran medidas para que no ocurriera, el papel carbón usado para las actas no permitió que todas las copias fuesen legibles, y fue la última copia, la menos clara de todas, la que correspondió a los fiscales del PLI. Aunque el CSE reconoció este problema antes de la jornada electoral y declaró que emitiría una circular ordenando a los miembros de las JRV producir varios originales a la vista de todos los fiscales, tal instrucción nunca se llegó a dar.

En la mayoría de los casos observados se pegaron carteles con los resultados, que fueron retirados en los días siguientes.

Sumatoria de resultados

La manera en que el CSE manejó la sumatoria y el anuncio de resultados marcó un grave deterioro del proceso electoral, ya que ocasionó una absoluta falta de transparencia en los procedimientos, la imposibilidad de hacer un seguimiento de los resultados y unas limitaciones muy severas en la capacidad de los partidos políticos para presentar quejas.

El procedimiento de agregación de resultados no está claramente descrito en la ley electoral ni en reglamento alguno, pero dos sistemas separados operan ostensiblemente para producir resultados preliminares rápidos y, posteriormente, resultados finales verificados. Los resultados preliminares se generaron con los datos recibidos por el CSE en copias escaneadas de actas de resultados de los centros de votación, enviadas desde Centros de Transmisión Municipales tan pronto como les fueron entregadas a estos. El CSE comenzó a publicar resultados preliminares de inmediato en su página web, pero la utilidad de estos datos estuvo limitada por varios factores: primero, los resultados sólo se presentaron desagregados por centro de votación, haciendo que sólo los partidos que tuviesen las actas de resultados de todas las juntas de cualquier centro pudiesen comprobar su exactitud. En segundo lugar, sólo se mostraron los resultados en porcentajes, no en número de votos, y sin cifras de votos no válidos. También en esta ocasión se podría hacer una verificación mediante un cálculo, pero sólo si se disponía de todas las actas de resultados. El acceso a las actas de resultados por parte de los partidos de oposición, en particular el PLI, fue amenazada por las diversas dificultades experimentadas con la acreditación de fiscales, con el acceso a juntas receptoras de voto en la jornada electoral e incluso con la legibilidad de las copias carbón de las actas.

La página web del CSE sólo permitió el acceso de manera intermitente a los resultados desagregados, y en ocasiones sólo a resúmenes de datos nacionales. No obstante, la MOE UE realizó la verificación de una muestra, que, aunque muy pequeña y no necesariamente representativa, encontró que los resultados observados en las juntas receptoras de voto no se correspondían con los porcentajes anunciados en la página web del CSE.

De acuerdo con el procedimiento descrito someramente en la Ley Electoral, los resultados finales son el resultado de la sumatoria de votos en los Centros de Cómputo Municipales y Departamentales. En ambas etapas se acometen revisiones aritméticas de las actas de resultados relevantes y se resuelven las quejas, ya sea por medio de la anulación de los resultados de alguna junta receptora de votos, ya sea por medio de otro tipo de resolución que no se especifica. La observación de estos procesos de sumatoria y revisión por la MOE UE concluyó que se realizaron de una manera tan oscura que hizo virtualmente imposible que observadores o

fiscales vigilasen la generación de resultados. Los problemas para observar los procedimientos fueron de tres tipos: tanto los observadores como los fiscales tuvieron dificultades para acceder a los centros de cómputo; una vez dentro, se les mantuvo a cierta distancia del lugar donde se manejaron los documentos; y, por último, incluso cuando pudieron observar de cerca, los procedimientos no se ejecutaron de una manera sistemática que permitiera seguirlos. Entre otros problemas, muchas veces no se registraron las revisiones aritméticas en las actas correspondientes, haciendo que el proceso de revisión se convirtiese en una oportunidad para efectuar cambios injustificados a los resultados registrados.

Rara vez se publicaron las sumatorias de resultados en los niveles municipal y departamental, a pesar de ser este un requisito legal. Esta fue una de las muchas formas en que se dificultó la verificación de los resultados, generando el temor de que se produjesen cambios arbitrarios en el paso de la JRV al ámbito nacional. La MOE UE obtuvo evidencia de un caso de esta naturaleza: la sumatoria de resultados en la municipalidad de Morrito, en el departamento de Río San Juan, registró resultados de JRV significativamente diferentes y favorables al FSLN²².

Finalmente, el CSE aceptó que los dos procesos de generación de resultados revisados, provisionales y permanentes, no eran de hecho dos procesos enteramente separados, sino más bien uno solo, en el que los resultados provisionales se enmendaban en función de cambios realizados durante los procesos de agregación y corrección en las municipalidades y departamentos. El CSE no accedió a la petición de documentar los cambios realizados.

Anuncio y publicación de resultados

El precipitado anuncio de los resultados provisionales constituyó una de las violaciones más flagrantes de los procedimientos electorales, especialmente porque se usó como un medio para abrir un plazo drásticamente reducido para la presentación de posibles recursos de revisión.

El CSE anunció los resultados provisionales el 11 de noviembre, 11 días antes de la fecha estipulada por el calendario electoral, declarando así abierto el plazo de 3 días para que los partidos políticos pudiesen solicitar recursos de revisión, a pesar de que el calendario electoral fijaba este período entre el 22 y 24 de noviembre. El calendario oficial, de naturaleza vinculante, es aprobado por el CSE de acuerdo con los partidos y, conforme al artículo 4 de la Ley Electoral, sólo puede ser alterado o modificado por el Consejo por causas de caso fortuito o fuerza mayor y siempre en consulta con las organizaciones políticas. Al no concurrir en este caso ni las mencionadas circunstancias ni el acuerdo de los partidos, la decisión de acelerar la publicación de los resultados provisionales revistió un carácter arbitrario y privó a las fuerzas políticas de un tiempo precioso para la presentación de recursos de revisión adecuadamente documentados.

Naturalmente, los partidos de oposición hicieron lo posible por responder a este incumplimiento del calendario acordado, pero su tarea se complicó por el hecho de que los resultados provisionales sólo se anunciaron por departamento, no desagregados. En el mismo día en que se anunciaron los resultados provisionales completos, cayó la página web del CSE, retirando del escrutinio público los resultados por centro de votación. No fue posible entonces hacer ningún tipo de comprobación de los resultados nacionales a menos que se tuviese acceso a las

²² Por ejemplo, en la elección de diputados departamentales, en la JRV 1702805-7 se registraron 75 votos para el FSLN y 120 para el PLI. La sumatoria registró los resultados de esta JRV como 140 votos para el FSLN y 11 para el PLI.

actas de votación de todas y cada una de las juntas receptoras de voto. Debido en gran medida a los reiterados obstáculos puestos a la fiscalización del proceso electoral, los partidos de oposición dispusieron de un lote reducido de actas de escrutinio. Como si las dificultades de los partidos de oposición no fuesen ya suficientes, el presidente del CSE añadió que sólo los recursos de revisión debidamente apoyados por copias de actas de resultados serían tenidos en consideración.

Impugnaciones y recursos

Se registraron muy pocas quejas durante las sumatorias y revisión municipales y departamentales debido a una serie de factores: la limitada nómina de fundamentos para las quejas, la ausencia de una regulación que establezca un procedimiento claro para presentar quejas y la consiguiente falta de confianza en el proceso, así como los obstáculos que se interpusieron al trabajo de los fiscales en los centros de cómputo y en todas las etapas precedentes.

Finalmente, los recursos se filtran en el nivel municipal, donde el CEM determina si tienen o no fundamento, en función de lo cual se rechazan o se elevan al nivel departamental para su consideración. Según la observación de la MOE UE, aproximadamente la mitad de las impugnaciones consideradas a nivel municipal se rechazaron por no tener fundamento. La ley no prevé explícitamente un derecho de apelación contra estas decisiones.

Sin embargo, observadores de la MOE UE registraron 37 JRV impugnadas en ocho departamentos del país²³. De éstas, 17 fueron anuladas en siete departamentos, a pesar de que las quejas se podían haber resuelto con un mero recuento²⁴. Sólo en uno de los casos registrados (en la RAAS) se procedió a un recuento en respuesta a una queja. De las JRV anuladas, 11 lo fueron en respuesta a la impugnación presentada por el FSLN, tres en respuesta a quejas del PLI y una, inexplicablemente, en respuesta a un error aritmético. En los restantes tres casos fue imposible verificar el origen de la queja.

Como se ha señalado anteriormente, la premura del CSE por anunciar resultados provisionales en viernes y, sobre todo, 11 días antes de lo marcado en el calendario electoral, en abierta contravención de la ley electoral, redujo drásticamente el tiempo disponible para que los partidos formularan recursos de revisión, especialmente los de la oposición, que habían sufrido grandes dificultades o simplemente no habían podido obtener copias de las actas de escrutinio en un porcentaje elevado de JRV. Aun así, fueron presentados dos: uno por el PLI, que en realidad era una queja contra la ilegalidad del adelanto de la publicación de los resultados y contra el trato discriminatorio sufrido por sus fiscales por parte de la administración electoral y otro por el PLC, en el que se cuestionaban los resultados pero no se aportaban actas en apoyo. Ambos fueron desestimados.

XV. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

²³ En Río San Juan, Estelí, Granada, Chontales, Madriz, Matagalpa, Boaco y la RAAS. Dada la naturaleza oscura de los procesos de sumatoria y revisión, es improbable que esta lista sea exhaustiva.

²⁴ Esta cifra incluye una JRV inexplicablemente anulada en Managua a causa de errores aritméticos. Las otras JRV anuladas pertenecen a Río San Juan, Estelí, Chontales, Matagalpa, Boaco y la RAAS. Una vez más, es imposible saber si estas observaciones reflejan la dimensión total de las anulaciones.

De acuerdo a los resultados preliminares publicados por el boletín oficial *La Gaceta* el 11 de noviembre, se emitieron 2.512.584 sufragios válidos en las elecciones presidenciales de 2011²⁵. El número de votos nulos o en blanco no se hizo público, pero las estimaciones de la MOE UE apuntan a un porcentaje alrededor del 4%.

Dado que el registro electoral oficial está muy inflado por no haber sido apropiadamente depurado y actualizado, es difícil y arriesgado hacer una estimación de la participación. El CSE usa la cifra de 3.303.831 como número de votantes “real”. Este número supuestamente incluye el número “real” de ciudadanos registrados en edad de votar que viven en el país. Asumiendo que esta cifra es válida, que la estimación del número de votos nulos es correcta y que la cifra antes mencionada de votos válidos es también correcta, la participación en las elecciones presidenciales estaría alrededor del 79%. La cifra de participación para la elección parlamentaria estaría en torno al 82%. Por tanto, en el caso de que estos números fuesen adecuados, la participación en las elecciones de 2011 dejaría atrás a muchas elecciones previas en el país. Existen, sin embargo, serios interrogantes sobre la corrección de estas cifras de participación. El número de ciudadanos en un registro de votantes hipotéticamente actualizado no se conoce. Además, no se puede hacer un seguimiento del número publicado de votos emitidos, puesto que no se publicaron los resultados por JRV y se limitó el acceso de los fiscales a la información, entre otras carencias que afectan a la transparencia. Por otra parte, la falta de claridad en cuanto al número de boletas nulas incrementa la incertidumbre.

De acuerdo a los resultados del CSE, mostrados en la tabla que figura bajo este párrafo, el candidato del FSLN, Daniel Ortega, fue reelegido como presidente con el 62,46% de los votos, mientras que el candidato de la Alianza PLI, Fabio Gadea, quedó en segundo lugar con el 31%. Arnoldo Alemán (Alianza PLC) obtuvo el 5,91% de los votos, mientras que los otros dos candidatos presidenciales, Quiñóñez (ALN) y Guevara (APRE), obtuvieron cada uno menos del 1%.

Elección	A-PLC	A-FSLN	ALN	A-APRE	A-PLI	Total
Presidencial	148.507	1.569.287	10.003	5.898	778.889	2.512.584
Porcentaje	5,91%	62,46%	0,40%	0,23%	31,00%	100%
Miembros de la Asamblea Nacional (Lista Departamental):	173.306	1.595.470	24.870	13.063	824.180	2.630.889
Porcentaje	6,59%	60,64%	0,95%	0,50%	31,33%	100%
Miembros de la Asamblea Nacional (Lista Nacional):	167.639	1.583.199	19.658	9.317	822.023	2.601.836
Porcentaje	6,44%	60,85%	0,76%	0,36%	31,59%	100%
Parlacen:	167.121	1.578.375	17.738	8.876	818.041	2.590.151

²⁵ Los resultados finales en cuanto a número de sufragios emitidos y su distribución entre los partidos nunca se publicaron, pero deberían coincidir con los resultados provisionales.

Porcentaje	6,45%	60,94%	0,68%	0,34%	31,58%	100%
------------	-------	--------	-------	-------	--------	------

Fuente: CSE

Dado que recibieron menos del 4% de los votos, los partidos ALN y APRE deberían perder su personería jurídica. Tampoco podrán obtener un reembolso de sus fondos de campaña por parte del CSE. La alianza PLC recibió más del 4% y por tanto permanecerá registrado como partido. En cuanto a la elección de los 20 miembros del Parlamento Centroamericano, el FSLN obtuvo 13 escaños, la alianza PLI 6 y la alianza PLC 1.

Los resultados de las elecciones para la Asamblea Nacional publicados por el CSE dan al FSLN 62 de los 90 escaños²⁶. Como se ve en la tabla, esto supone un incremento de 24 miembros comparado con el resultado de la elección de 2006. La alianza PLI obtuvo 26 escaños. La alianza PLC consiguió dos, frente a los 24 de 2006.

Distribución de escaños en la Asamblea Nacional

NOTA: Las columnas sombreadas muestran la diferencia con la elección de 2006

Departamento	No. Curules	Diputados Departamentales									
		A-PLC		A-FSLN		ALN		A-APRE		A-PLI(1)	
BOACO	2	0	-1	1	0	0	0	0	0	1	+1
CARAZO	3	0	0	2	+1	0	-1	0	0	1	+1
CHINANDEGA	6	0	0	5	+1	0	-2	0	0	1	+1
CHONTALES	3	0	-1	2	+1	0	-1	0	0	1	+1
ESTELI	3	0	-1	2	0	0	0	0	0	1	+1
GRANADA	3	0	0	2	+1	0	-2	0	0	1	+1
JINOTEGA	3	0	-1	2	+1	0	-1	0	0	1	+1
LEON	6	0	-1	5	+2	0	-2	0	0	1	+1
MADRIZ	2	0	-1	1	0	0	0	0	0	1	+1
MANAGUA	19	1	-3	13	+6	0	-5	0	0	5	+5
MASAYA	4	0	-1	3	+1	0	-1	0	0	1	+1
MATAGALPA	6	0	-3	4	+2	0	-1	0	0	2	+2
NUEVA SEGOVIA	2	0	-1	1	0	0	0	0	0	1	+1
RAAN	3	0	-1	2	0	0	0	0	0	1	+1
RAAS	2	0	-1	1	+1	0	-1	0	0	1	+1
RIO SAN JUAN	1	0	-1	1	+1	0	0	0	0	0	0
RIVAS	2	0	0	2	+1	0	-1	0	0	0	0
Total:	70	1	-17	49	+19	0	-18	0	0	20	+20
		Diputados Nacionales									
Diputados Nacionales	20	1	-5	13	+5	0	-5	0	0	6	+6
Total Asamblea Nacional	90	2	-22	62	+24	0	-23	0	0	26	+26

Con 62 escaños, el FSLN cuenta con una mayoría cualificada en la Asamblea Nacional. Esto significa que puede aprobar leyes, reformar la Constitución y nombrar a miembros de los poderes judicial, electoral y de otros poderes del Estado sin que le sea necesario recabar el apoyo de ningún otro de los partidos representados en la Asamblea.

²⁶ 90 miembros de la Asamblea Nacional se eligen directamente. Se reservan dos escaños adicionales para el presidente saliente y para el candidato clasificado en segundo lugar en la elección presidencial.

La alianza PLI, con 26 escaños, emergió de las elecciones como la principal fuerza política de oposición del país, mientras que el PLC prácticamente desapareció del mapa político. Esto representa un giro radical con respecto a 2006, cuando los liberales del Parlamento quedaron divididos en dos grupos prácticamente de igual tamaño, 24 para el PLC y 23 para ALN. Además, en la oposición parlamentaria estaba también el MRS, que obtuvo 5 escaños en 2006. Las elecciones de 2011 mostraron que la alianza PLI es la preferida de los votantes liberales. El futuro político del PLC, que desempeñó un importante papel en la política nicaragüense por cerca de 20 años, es incierto.

A pesar de la mayor unidad de la oposición parlamentaria, su poder político se ha reducido debido a la mayoría cualificada obtenida por el FSLN. La oposición parlamentaria ya no tiene el poder negociador de la pasada legislatura y no podrá bloquear leyes ni iniciativas parlamentarias en la Asamblea.

XVI. RECOMENDACIONES

Administración electoral

1. La MOE UE recomienda a la Asamblea Nacional la introducción en la ley electoral, preferiblemente de manera consensuada entre la mayoría legislativa y la oposición, de requisitos de elegibilidad y mecanismos de selección que promuevan o garanticen la elección de magistrados del CSE de acreditado prestigio profesional y perfil independiente y neutral. La MOE UE consideraría positivo que, ante la inminente renovación del CSE por imperativo legal, la Asamblea Nacional tenga en consideración dichos principios a la hora de elegir a los nuevos magistrados, a pesar de que el FSLN dispondrá de una mayoría que le permite renovar el CSE en solitario.

2. Por lo que respecta a la composición y funcionamiento de los niveles más bajos de la autoridad electoral (CED, CER, CEM y JRV), es crucial que el principio de representatividad política inscrito en la ley electoral sea aplicado de forma efectiva para garantizar una representación equitativa gobierno/oposición y un auténtico equilibrio de poderes. En el contexto de Nicaragua, esto dependerá de que tanto el CSE como la CSJ respeten la integridad de los partidos de oposición salidos de las pasadas elecciones y no retiren de forma arbitraria la representación legal de los partidos a sus dirigencias efectivas ni cancelen de forma discriminatoria su personalidad jurídica. Solo así la representación que la ley electoral concede a la segunda fuerza política principal en los distintos niveles de la administración electoral será realmente respetada por el CSE y ésta estará en condiciones de actuar como parte relevante en la gestión de los consejos departamentales y municipales y en el trabajo de las JRV.

3. La MOE UE recomienda a la Asamblea Nacional que la asignación de los terceros puestos (segundos miembros de CER, CED, CEM y JRV) que la ley electoral concede genéricamente al resto de fuerzas contendientes (todas salvo el vencedor y el segundo en las anteriores elecciones) sin especificar el criterio de distribución entre estas sea regulada expresamente en la ley electoral conforme a reglas claras y fijas, preferiblemente a partes iguales entre dichos partidos. Igualmente, se considera de la mayor importancia que la selección de miembros de todos los consejos electorales y de las JRV sea realizada de acuerdo a calendarios de trabajo claros y respetados, y vaya seguida de la inmediata publicación de las listas de miembros elegidos.

4. La misión recomienda al CSE que abandone el recurso a figuras no contempladas en la legislación, como los coordinadores de centros de votación o los técnicos de ruta, a los que el CSE atribuyó de hecho funciones cruciales durante la votación, recuento y transmisión de actas que no pudieron ser fiscalizadas por los partidos de oposición, que fueron además excluidos de su selección. La misión considera que cuando tareas relacionadas

con el registro civil o la administración electoral requieran de un apoyo técnico, éste debería ser previamente definido en reglamentos, de manera que las funciones de dichos “técnicos” estén claramente descritas, su selección sujeta a los mismos criterios pluralistas que la de cualquier otro miembro de la administración electoral y su desempeño sometido a la fiscalización de los partidos.

5. La MOE UE considera muy importante que, en uso de sus amplios poderes reglamentarios, el CSE garantice que cualquier operación o procedimiento relativo al proceso electoral sean claramente establecidos en reglamentos publicados al menos 6 meses antes de las elecciones. Esto es especialmente pertinente en materia de procedimientos detallados sobre registro de votantes; observación electoral; emisión y cómputo del voto; sumatorias de resultados; quejas, impugnaciones y recursos. Cuando sea necesaria la realización de materiales de capacitación para complementar o ilustrar lo establecido en los reglamentos, estos deberían ser también publicados con suficiente antelación.

6. La MOE UE cree necesario que el CSE mejore la capacitación del personal de los consejos electorales de todos los niveles y del de las JRV y que esta capacitación se anuncie públicamente y se notifique con suficiente antelación y al mismo tiempo a todos los partidos. El adelanto de la fecha de la capacitación y juramentación de los miembros de JRV, comunicado al partido oficialista una semana antes y a los partidos de oposición con solo 24 horas de antelación, perjudicó la asistencia e impidió la integración en las juntas, de forma discriminatoria, de muchos miembros designados por estos últimos. El cumplimiento de los plazos fijados en el calendario electoral es obligatorio, salvo en situaciones de caso fortuito o fuerza mayor y previa consulta con los partidos, y su violación reviste mayor gravedad cuando acarrea perjuicios o indefensión para algunos partidos políticos y beneficios para otros, como ocurrió con el adelanto sorpresivo e injustificado de la publicación de los resultados provisionales.

7. Modelos fidedignos de todos los documentos oficiales que vayan a ser utilizados durante el proceso, como las diferentes actas de las JRV y las actas de las sumatorias, deberían ser publicadas con antelación para conocimiento de partidos políticos y ciudadanos

Circunscripciones electorales

8. La actual atribución de escaños a la Asamblea Nacional por departamentos y regiones no respeta suficientemente el principio de igualdad del voto y debería ser revisada para que refleje los datos de población oficiales más recientes. La MOE UE recomienda que cualquier modificación del tamaño o composición de las circunscripciones sea realizada de acuerdo a un mecanismo y a unas reglas claramente establecidos en la ley electoral.

Padrón electoral y cedula

9. Al igual que sus predecesoras en 2001 y 2006, la MOE UE considera fundamental para la regularidad de los procesos electorales que el Registro Nacional de Votantes, responsabilidad del CSE, sea exhaustivo, fiable y preciso. Para ello es imprescindible que se acometa con voluntad y medios la depuración de los ciudadanos fallecidos, así como que se establezcan períodos de verificación prolongados para que los ciudadanos comprueben la exactitud de sus registros.

10. La MOE UE considera positivo que el registro civil, y por tanto también el electoral, sea un proceso permanente, pero los medios prácticos para realizar trámites deberían estar igualmente disponibles de manera permanente. Una forma de facilitarlo sería mantener abiertas de forma permanente o por períodos regulares las oficinas del registro civil municipales, y no sólo cuando se crean los CEM al acercarse la fecha de las elecciones.

11. El CSE está legalmente obligado a registrar sin discriminación ni dilaciones injustificadas a los ciudadanos que lo ameritan y a facilitarles la documentación correspondiente. En ese sentido, sería muy positivo que el CSE adoptara las medidas necesarias para informar a los ciudadanos con rapidez y eficacia sobre el estado de sus solicitudes de registro y evitara delegar, siguiendo procedimientos no oficiales, funciones de su exclusiva competencia, como la cedulaación, en un partido político o en los consejos del poder ciudadano.

Fiscales de partidos y observación electoral

12. Dado que la fiscalización del proceso constituye una piedra angular de la transparencia en las elecciones democráticas, la MOE UE considera indispensable que el CSE respete escrupulosamente su obligación legal de facilitar al máximo la presencia activa de los fiscales de los partidos políticos en todas las fases del proceso, sin interponer obstáculos prácticos o de tipo administrativo que impidan o desvirtuen su función. Es obligación de la administración electoral facilitar copias legibles de todas las actas a cada uno de los fiscales presentes en las JRV, pues de otro modo se priva a los partidos de un documento imprescindible para formular recursos de revisión de los resultados.

13. La MOE UE considera que la observación electoral de las organizaciones nacionales debe ser facilitada, no menoscabada, y que la denegación de la acreditación a un grupo de observación solo puede depender de causas objetivas, razonables y no discriminatorias basadas en la ley. La MOE UE recomienda al CSE que cualquier reglamento sobre observación electoral que emita en el futuro respete el derecho de los observadores a acceder sin restricciones no razonables a lugares y eventos electorales sin necesidad de notificación previa, a informar libremente sobre sus hallazgos y a publicarlos.

Quejas, impugnaciones y recursos

14. La MOE UE recomienda al CSE la aprobación de un reglamento claro y detallado sobre los procedimientos para presentar quejas contra cualquier decisión, acción u omisión del CSE. Las regulaciones sobre quejas deberían especificar con claridad plazos de interposición y resolución así como posibles formas de remedios legales en el caso de que el órgano competente las considere procedentes.

15. La regulación taxativa y limitada de causales de impugnación de una JRV que hace la ley electoral no recoge un gran número de incidentes e irregularidades que podrían afectar de manera relevante a la validez de la votación o del escrutinio. Además, la anulación de la junta impugnada como consecuencia que la ley deriva de la aceptación de la impugnación, es de extrema gravedad y nada respetuosa con la voluntad de los votantes en aquellos casos en los que un simple recuento, o una cierta investigación del hecho causante de la impugnación con audiencia a las partes, serviría para clarificar la regularidad del escrutinio. Finalmente, la ley solo contempla la posibilidad de repetición de la elección en una determinada circunscripción cuando hayan sido anuladas la mitad de las JRV de la misma.

La MOE UE recomienda a la Asamblea Nacional una reforma de la ley electoral que regule de forma más amplia y comprensiva los causales de impugnación de las JRV, preferiblemente con una cláusula final abierta referida a cualquier irregularidad que pueda afectar a la integridad, transparencia y veracidad de la votación y el escrutinio. Dicha reforma debería reforzar el recurso al recuento como remedio a la impugnación cuando las irregularidades denunciadas en la impugnación afecten al conteo o a la transcripción de los resultados en las actas. La Misión recomienda igualmente, en aras del respeto a la voluntad expresada por los votantes y para evitar anulaciones selectivas que puedan afectar a los resultados, que la repetición de las elecciones en una determinada circunscripción dependa de que el número de votantes inscritos en las JRV anuladas sea suficiente para alterar los resultados de la elección en dicha circunscripción.

Sumatorias y publicación de resultados

16. La MOE UE recomienda al CSE que los procedimientos de sumatoria de resultados preliminares y finales en los distintos niveles sean detallados con precisión a través de reglamentos que a su vez garanticen, de acuerdo con la ley electoral, su fiscalización efectiva. Ello incluye garantizar la posibilidad de verificar los resultados de cualquier JRV, lo que implica la publicación inmediata en la web del CSE de los resultados desagregados por JRV, dando tiempo suficiente a los partidos de cruzarlos con sus copias de las actas de resultados para que, de juzgarlo necesario, puedan interponer un recurso de revisión de los resultados.

Partidos políticos

17. La MOE UE recomienda a la nueva Asamblea Nacional la aprobación de una ley de partidos políticos que refuerce su autonomía y limite al máximo la injerencia del CSJ y de la propia CSE en su vida interna. La MOE UE considera de la mayor importancia que, a través preferentemente de una ley de partidos políticos, se ancle de forma inequívoca la representación legal de los partidos a su dirigencia real y efectiva, o a su militancia si optan por un sistema de primarias en sus estatutos. Igualmente, el poder que la ley electoral otorga al CSE para resolver conflictos dentro de los partidos debilita gravemente su autonomía y, en consecuencia, amenaza el pluralismo político.

18. La MOE UE considera que algunos de los requisitos para la creación de partidos políticos establecidos en la ley electoral, extraordinariamente complejos y exigentes, limitan gravemente el derecho de asociación y participación política, especialmente cuando su importancia no guarda proporción con la gravedad de la sanción que se deriva de su incumplimiento y que no es otra que la pérdida de su personalidad jurídica. Esto resulta especialmente pertinente respecto a la obligación de mantener directivas locales en funcionamiento en todos los municipios del país. Excesiva resulta también la obligación de los partidos regionales de concurrir a las elecciones generales en coalición con partidos de ámbito nacional, algo que limita fuertemente su autonomía.

19. Los ciudadanos tienen derecho a información sobre la financiación de los partidos políticos, incluido el origen de sus fondos. Por tanto, sería recomendable que la ley electoral, o una futura ley de partidos políticos, estableciera mecanismos transparentes para la rendición de cuentas, que incluyan el registro, divulgación y auditoría de los ingresos y gastos de los partidos políticos y alianzas, y que dichos mecanismos no se limiten al período de campaña.

Capacitación cívica y acceso al voto

20. La MOE UE recomienda al CSE, en futuros procesos, la realización de un mayor esfuerzo en materia de capacitación electoral de los ciudadanos, sobre todo en las fases de registro y verificación. El acceso al voto de las personas con discapacidades podría, a su vez, ser promovido con un mayor esfuerzo para adaptar el diseño de las boletas y los locales de votación a las necesidades de los ciudadanos invidentes o con movilidad reducida.

Medios de comunicación

21. De acuerdo a una práctica mayoritaria en todo el mundo, Nicaragua cuenta en su Ley Electoral con disposiciones para salvaguardar la igualdad de oportunidades durante la campaña electoral y evitar el dominio avasallador de la candidatura que cuente con más recursos económicos para contratar propaganda. Estas disposiciones consisten en la limitación de la extensión de la propaganda en los medios, la habilitación de un espacio gratuito diario en la radio y TV del Estado, y la obligación de los medios de presentar sus proyectos de tarifas al CSE, de manera que éstas no sean superiores a las ordinarias e iguales para todas las candidaturas. El problema observado con estas disposiciones en las pasadas elecciones ha sido, sobre todo, su incumplimiento, reforzado porque el CSE no lo promueve ni sanciona a sus infractores. En consecuencia, para evitar un predominio absoluto de la propaganda de un partido, como el que tuvo el FSLN en las elecciones de 2011, la MOE UE recomienda que se amplíe la limitación manifiestamente estricta de la propaganda en medios y, sobre todo, que el CSE haga uso de sus capacidades de monitoreo y sanción de los medios o candidaturas que vulneren la ley. La activación de la capacidad de monitoreo y sanción del CSE no sólo limitaría el excesivo predominio en los medios del partido que cuente con más recursos sino que, además, podría poner coto a las campañas anónimas contra candidatos y la violación del silencio electoral que se produjeron en las elecciones de 2011.

22. La MOE UE recomienda, además, que se reforme la ley electoral para prohibir la publicidad institucional, pagada por el Estado, sobre obras y logros de gobierno durante la campaña electoral, en línea con las buenas prácticas internacionales y siguiendo el ejemplo de muchos otros países, para evitar que el partido gobernante goce de una ventaja ilegítima usando recursos públicos.

23. La MOE UE consideraría positivo que las emisoras de radio y las cadenas de televisión adoptasen, a través de algún mecanismo de autoregulación o código de buenas prácticas que no limitase su autonomía, algún tipo de compromiso de imparcialidad e independencia en lo referente al contenido noticioso de sus emisiones durante la campaña electoral, limitando el acusado sesgo informativo que reflejaron durante la campaña de 2011. Esta necesidad es especialmente perentoria, y justificaría la imposición de una obligación legal de imparcialidad y equilibrio informativo y editorial, en el caso de los medios del Estado, financiados con recursos públicos.

Igualdad de sexos

24. Debido al respeto al equilibrio de sexos de las listas de candidatos del FSLN, las elecciones de 2011 supusieron un importante avance en términos de equilibrio entre hombres y mujeres electos a la Asamblea Nacional. Sin embargo, las candidaturas de otros partidos y alianzas mantuvieron la subrepresentación de las mujeres que aún subsiste en la mayor parte de la región. De acuerdo a la *Ley de Igualdad de Oportunidades*, la igualdad entre sexos ha de ser respetada en la elaboración de las candidaturas. Sería recomendable que todos los partidos aplicasen dicha ley, algo que podría ser logrado a través del establecimiento de un sistema de cuotas en la ley electoral.

Anexo 1. Estadísticas del monitoreo cuantitativo de medios

1. Distribución en TV de la propaganda electoral y gubernamental

	Canal 2	Canal 4	Canal 6	Canal 8	Canal 12	Canal 14
Gobierno	7%	34%	21%	66%	0%	0%
FSLN	52%	65%	79%	34%	43%	0%
PLI	18%	1%	0%	0%	39%	0%
PLC	23%	0%	0%	0%	3%	0%
ALN	0%	0%	0%	0%	14%	0%
APRE	0%	0%	0%	0%	0%	0%

2. Distribución en radio de la propaganda electoral y gubernamental

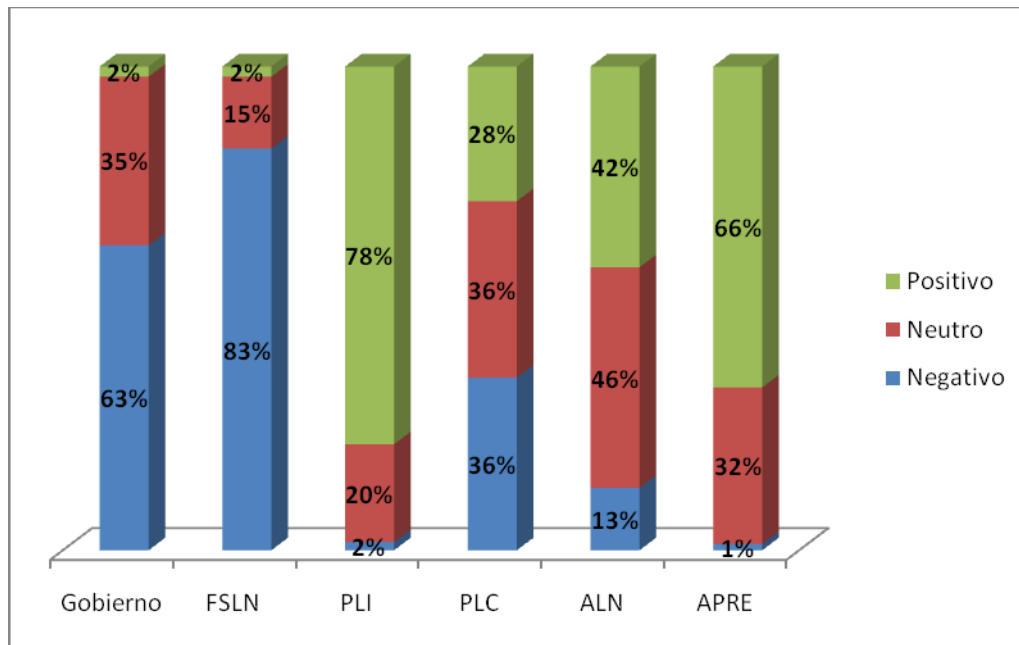
	Corporación	Ya	Nicaragua	Universidad
Gobierno	0%	57%	46%	0%
FSLN	0%	43%	54%	0%
PLI	98%	0%	0%	0%
PLC	1%	0%	0%	0%
ALN	2%	0%	0%	0%
APRE	0%	0%	0%	0%

3. Espacio de los actores políticos y gobierno en prensa

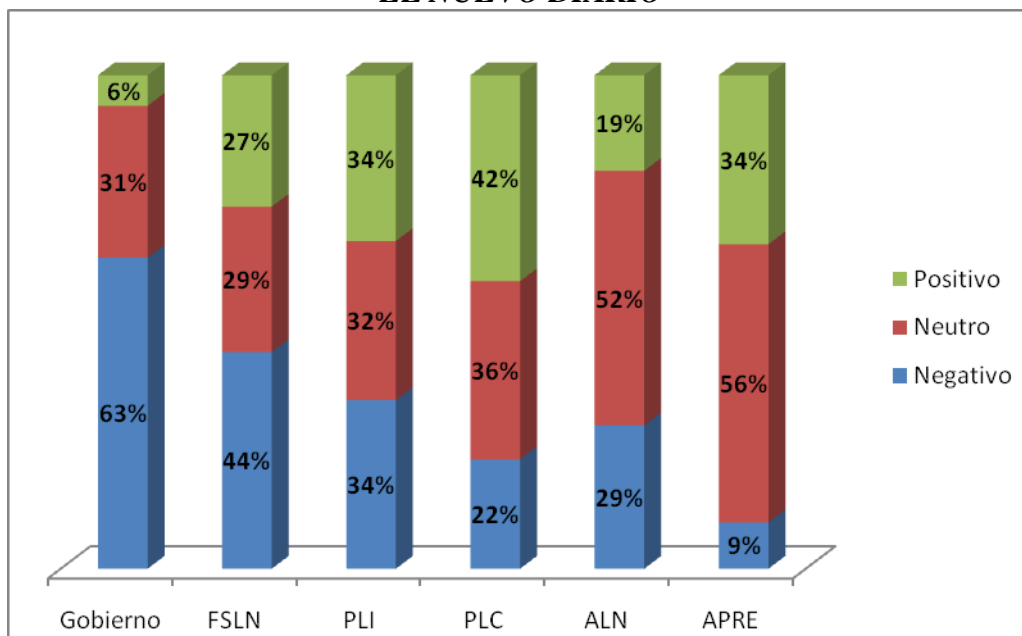
	La Prensa	El Nuevo Diario	La Trinchera	Bolsa de Noticias
Gobierno	30%	34%	23%	23%
FSLN	39%	30%	25%	25%
PLI	17%	16%	29%	21%
PLC	8%	11%	18%	16%
ALN	5%	7%	4%	8%
APRE	1%	2%	0%	7%

4. Tono de los actores políticos y gobierno en prensa

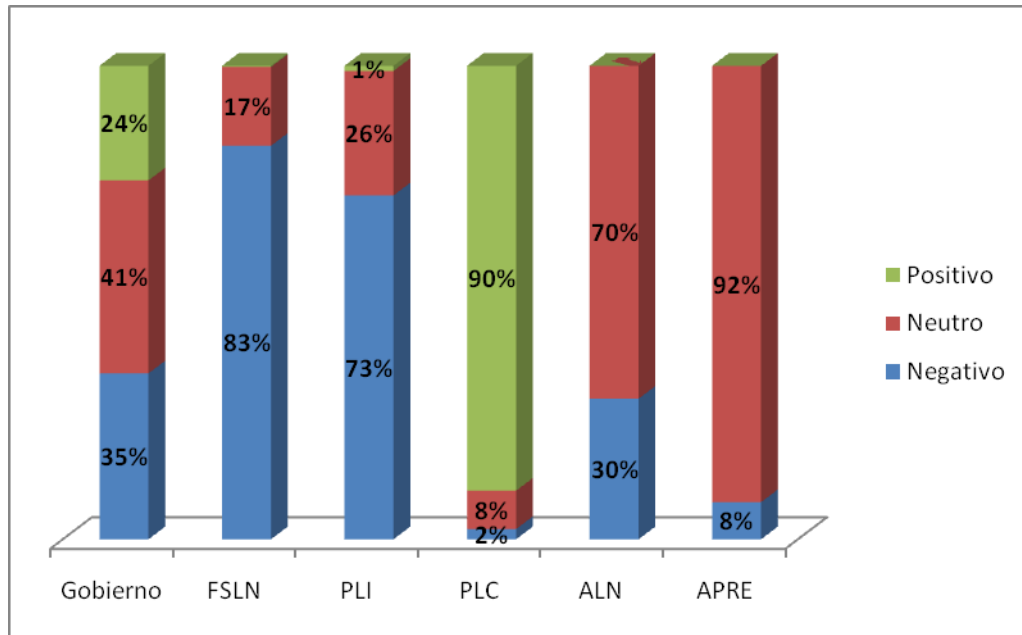
LA PRENSA



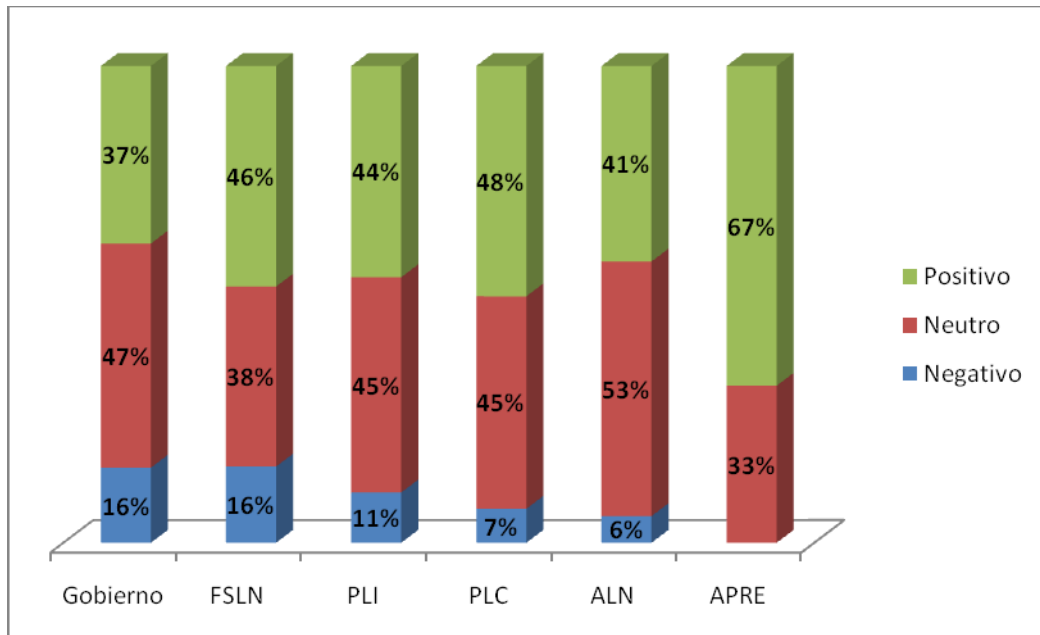
EL NUEVO DIARIO



LA TRINCHERA DE LA NOTICIA



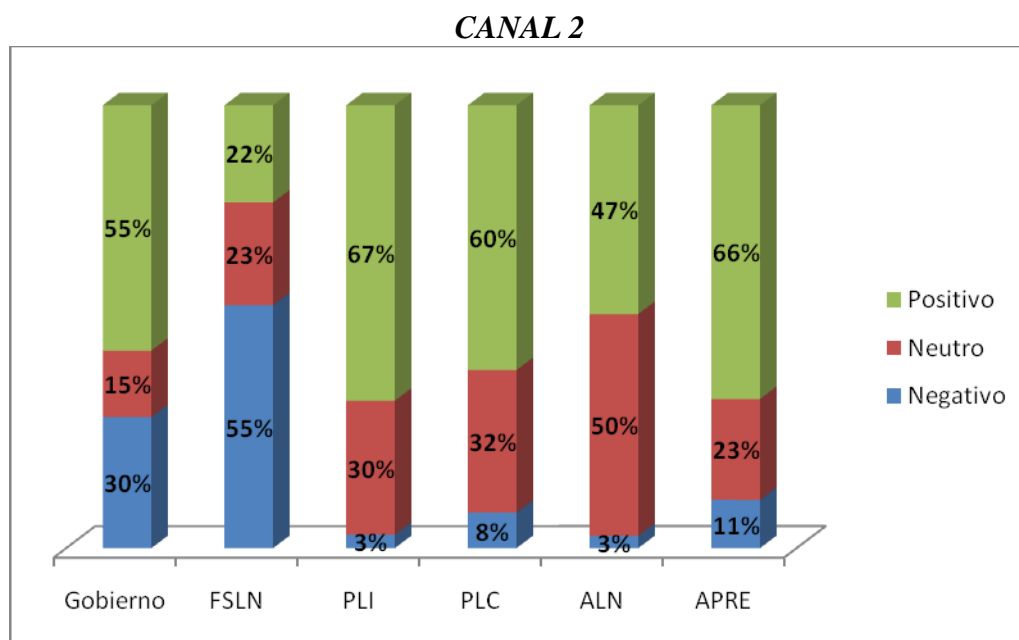
BOLSA DE NOTICIAS



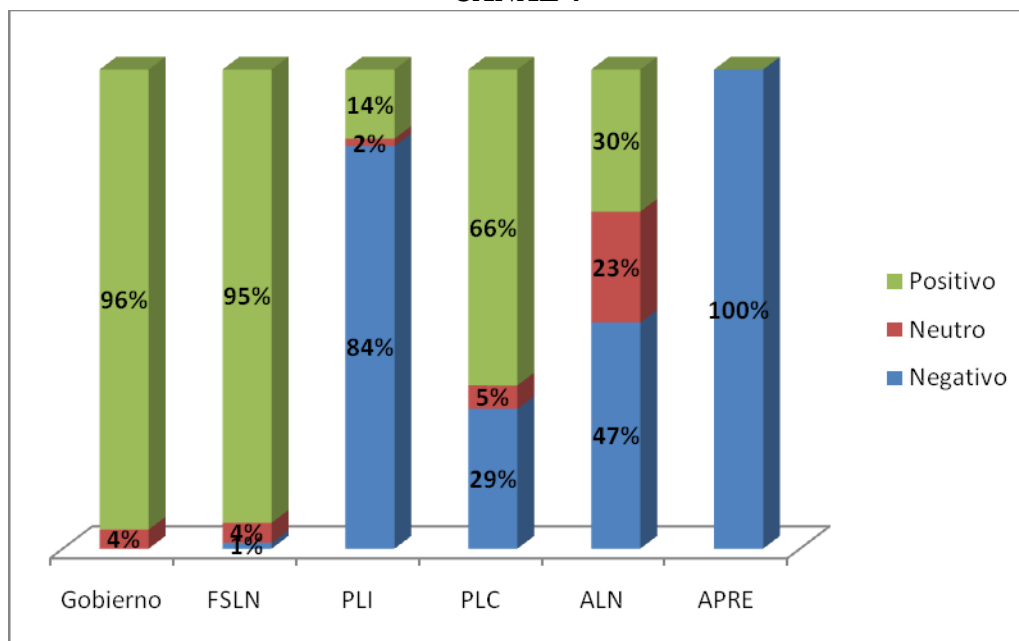
5. Tiempo de los actores políticos y gobierno en TV

	Canal 2	Canal 4	Canal 6	Canal 8	Canal 12	Canal 14
Gobierno	19%	79%	79%	57%	27%	48%
FSLN	24%	17%	21%	15%	20%	17%
PLI	29%	3%	0%	15%	22%	14%
PLC	13%	1%	0%	5%	10%	8%
ALN	10%	1%	0%	6%	13%	7%
APRE	5%	0%	0%	2%	8%	6%

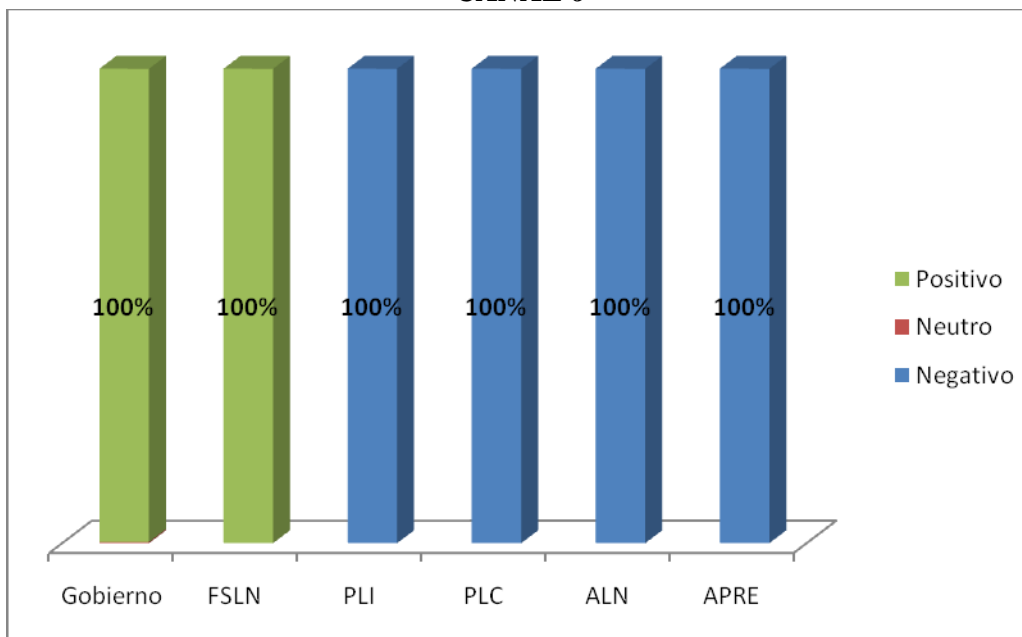
6. Tono de los actores políticos y gobierno en TV



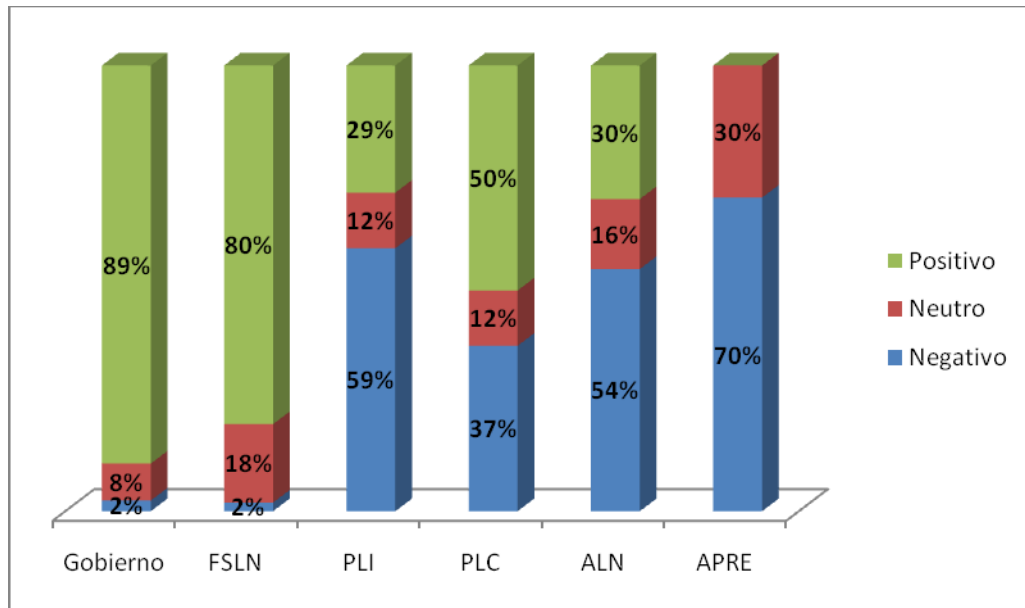
CANAL 4



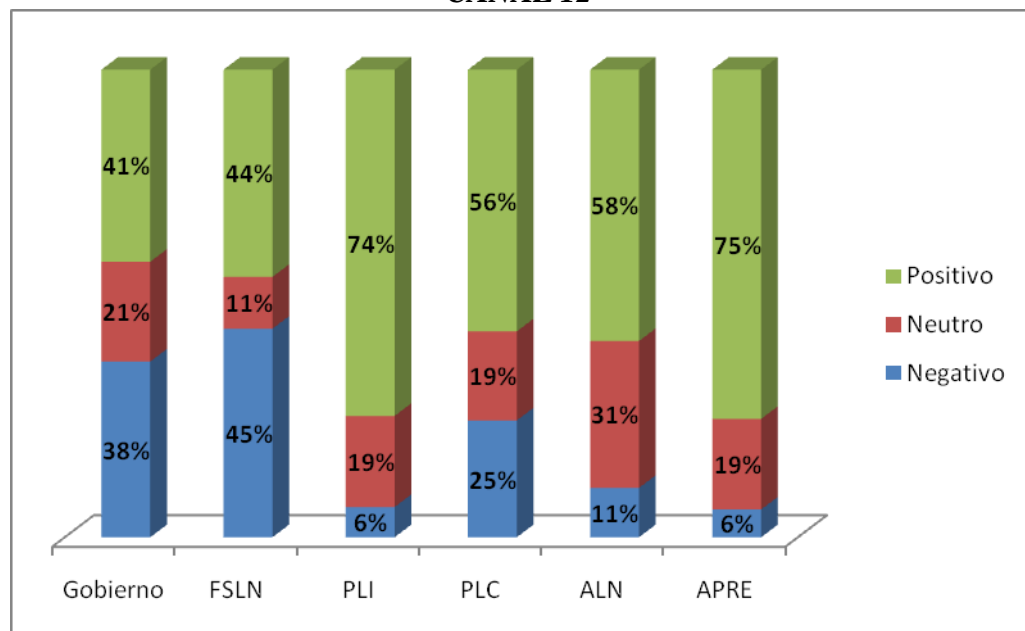
CANAL 6

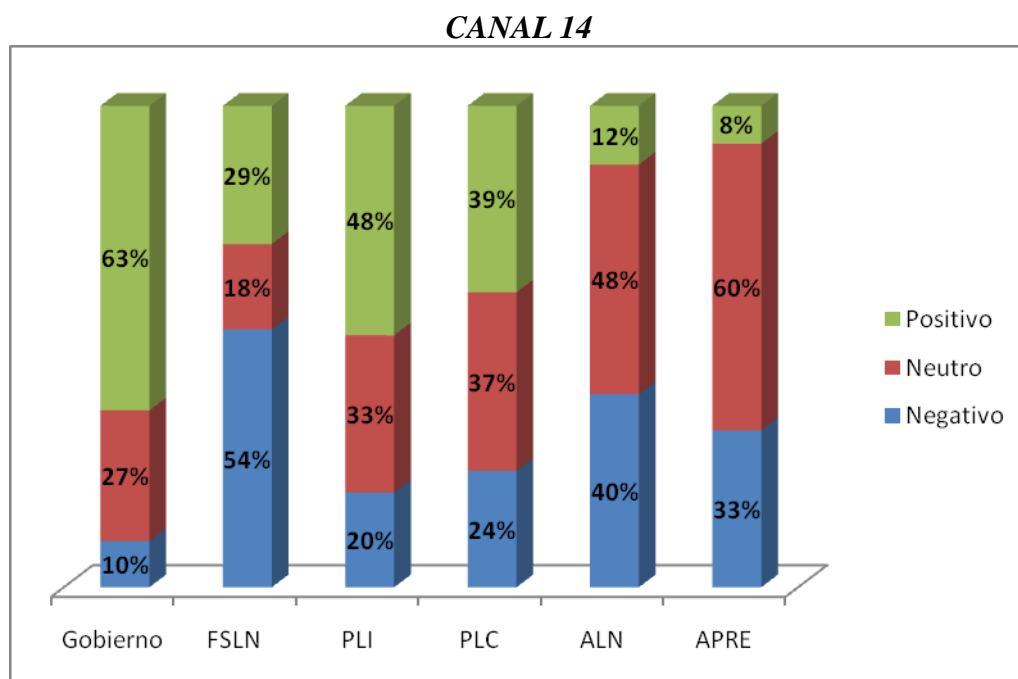


CANAL 8



CANAL 12



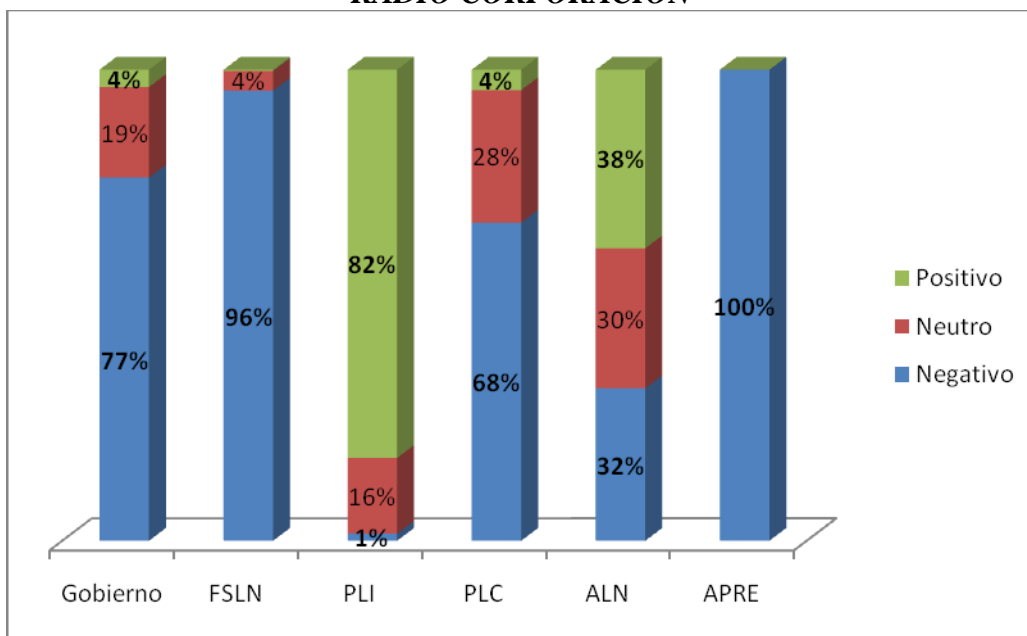


7. Espacio de los actores políticos y gobierno en radio

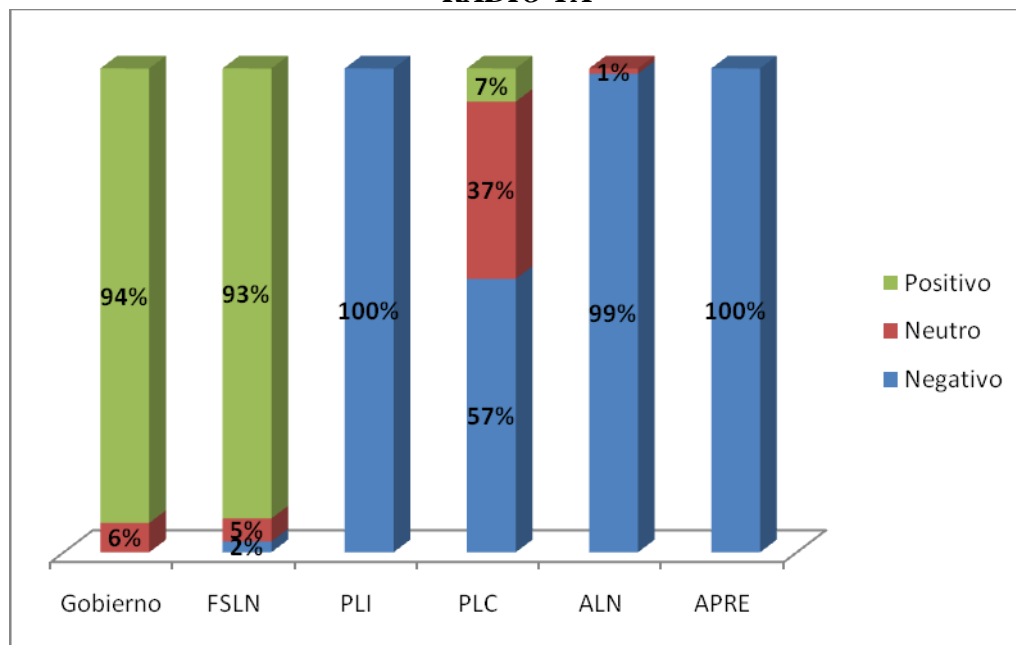
	Corporación	Ya	Nicaragua	Universidad
Gobierno	23%	66%	84%	54%
FSLN	34%	24%	12%	31%
PLI	30%	5%	2%	8%
PLC	5%	2%	0%	4%
ALN	8%	2%	1%	2%
APRE	0%	0%	0%	2%

8. Tono de los actores políticos y gobierno en radio

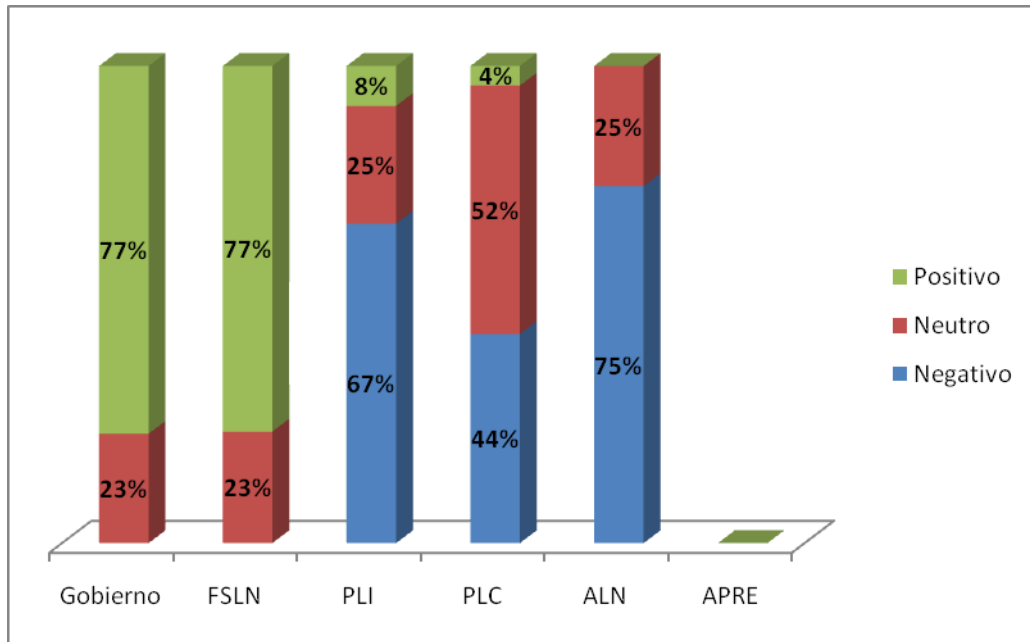
RADIO CORPORACIÓN



RADIO YA



RADIO NICARAGUA



RADIO UNIVERSIDAD

