

**Misión de Observación Electoral de la Unión
Europea**



Informe Final

**Elecciones Presidenciales y Legislativas
Nicaragua 2006**

www.eueom-nic.org

Índice

Sección I

1. Resumen ejecutivo	5
2. Introducción, antecedentes y agradecimientos	11

Sección II

3. Contexto político	12
3.1. Antecedentes políticos	12
3.2. El escenario político previo a las elecciones	13
3.3. Las elecciones presidenciales y legislativas	14

Sección III

4. El marco legal	16
4.1. Estructura política y legislativa de Nicaragua	16
4.2. Legislación electoral	16
4.2.1. La Constitución	16
4.2.2. La Ley Electoral	17
4.2.3. Los reglamentos del Consejo Supremo Electoral (CSE)	18
4.3. Justicia electoral	20
4.4. El sistema de representación	20
5. La administración electoral	23
5.1. El órgano de gestión electoral	23
5.2. La estructura del CSE	25
5.2.1. Los Consejos Electorales Departamentales y Regionales (CED/ CER)	25
5.2.2. Los Consejos Electorales Municipales (CEM)	26
5.2.3. Las Juntas Receptoras de Votos (JRV)	26
5.3. Recursos y <i>modus operandi</i>	27
6. El Registro Civil y el Padrón Electoral	29
6.1. El marco legal	29
6.2. El Registro Civil	29
6.3. El proceso de cedulação	31
6.4. La producción y distribución de cédulas para las elecciones presidenciales y legislativas	32
6.5. El Padrón Electoral	33

7. Los medios de comunicación	35
7.1. El panorama de los medios de comunicación	35
7.2. El marco legal de los medios de comunicación	35
7.3. Metodología del monitoreo de los medios de comunicación	36
7.4. Análisis de los medios de comunicación	37
7.5. Resultados del monitoreo de los medios de comunicación	38
7.5.1. Gráficos del monitoreo de los medios de comunicación	39
8. Cuestiones de género y de minorías	42
8.1. La participación de las mujeres en las elecciones	42
8.1.1. Candidatas y parlamentarias	42
8.1.2. Mujeres votantes	43
8.1.3. Mujeres en la administración electoral	43
8.2. La participación de las minorías y cuestiones relativas a las poblaciones indígenas	44
Sección IV	
9. El contexto preelectoral	46
9.1. El registro de los partidos políticos y los candidatos	46
9.2. Preparativos electorales	47
9.3. Educación para el voto	47
9.4. Capacitación de los miembros de las Juntas Receptoras de Votos	47
9.5. La campaña electoral	48
9.6. Financiamiento de los partidos políticos	51
9.7. Abuso de recursos estatales	52
9.8. Observación nacional y la sociedad civil	53
10. La jornada electoral	55
10.1. Introducción	55
10.2. Apertura	55
10.3. Votación	55
10.4. Escrutinio	56
10.5. Transmisión de resultados	57
11. Cómputo y publicación de resultados	58
11.1. Cómputo a nivel municipal y departamental	58
11.2. Cómputo a nivel nacional y publicación de resultados provisionales	58
11.3. Declaración de los resultados finales	59

12. Recursos e impugnaciones electorales	62
12.1. Impugnaciones en las Juntas Receptoras de Votos	62
12.2. Recursos contra decisiones respecto de impugnaciones en las JRV	62
12.3. Recursos contra los resultados provisionales	63
12.4. Otros recursos relacionados con las elecciones	64
12.5. Delitos electorales	64

Sección V

13. Recomendaciones	66
----------------------------	-----------

Anexos	73
Anexo I – Composición política de la estructura territorial del CSE	73
Anexo II – Gráficos del monitoreo de medios de comunicación	75
Anexo III – Estadísticas de género	87
Anexo IV – Resultados provisionales	91

Este informe ha sido elaborado por la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea y presenta las conclusiones de la MOE UE sobre las Elecciones Presidenciales y Legislativas en Nicaragua. Tales conclusiones no han sido adoptadas o aprobadas de manera alguna por la Comisión y, por tanto, no deben ser consideradas como una declaración de la Comisión Europea. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe ni acepta responsabilidad por el uso que se pueda hacer de ellos.

Sección I

Capítulo 1

Resumen ejecutivo

Respondiendo a la invitación del Consejo Supremo Electoral (CSE) y del Ministerio de Relaciones Exteriores para observar las Elecciones Nacionales (Elecciones Presidenciales, Legislativas, y para el Parlamento Centroamericano) del 5 de noviembre de 2006 en Nicaragua, el 23 de septiembre de 2006 se desplegó la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) en Nicaragua, encabezada por el Sr. Claudio Fava –Miembro del Parlamento Europeo (MPE). La MOE UE realizó su trabajo de observación en los 15 departamentos y en las dos regiones autónomas de Nicaragua, con más de 150 observadores sobre el terreno, centrandose sus actividades de observación en las elecciones presidenciales y legislativas nacionales.

Las elecciones presidenciales y legislativas del 5 de noviembre de 2006 se desarrollaron de una forma pacífica, competitiva y con una gestión electoral apropiada. El empuje de los partidos emergentes que brindaron mayores opciones políticas a los votantes, hizo de estas elecciones las más importantes que se han celebrado en el país desde 1990. Esto supuso un avance significativo y positivo en la evolución democrática del país, y que debe ser salvaguardado y acompañado de reformas sustanciales.

Los resultados finales dieron al candidato del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), Daniel Ortega, representando la alianza Unida Nicaragua Triunfa, la victoria en las elecciones presidenciales, con un 38% de los votos válidos, siendo Eduardo Montealegre, candidato de la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) el segundo candidato más votado con un 28,3% de los votos válidos. El candidato del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) José Rizo fue tercero con un 27,1%, y Edmundo Jarquín de la Alianza Movimiento de Renovación Sandinista (MRS) fue cuarto con un 6,3% de los votos válidos. El quinto candidato, Edén Pastora de Alternativa por el Cambio (AC) obtuvo sólo el 0,29% de los votos. Los resultados finales para la Asamblea Nacional (AN) dieron 38 escaños al FSLN, 25 al PLC, 22 a la ALN, y 5 al MRS.

El marco legal vigente establece las bases para la celebración de elecciones democráticas. No obstante, la Ley Electoral está diseñada para dar cabida únicamente a un sistema político bipartidista, que aunque aún impera en todas las principales instituciones del Estado, ya no se corresponde con la realidad política de Nicaragua. Contiene, además, numerosos vacíos, ambigüedades, e inconsistencias respecto de la Constitución, que no fueron clarificados suficientemente con los reglamentos aprobados por el CSE. En su conjunto estos redundaron en crear dificultades para que las fuerzas políticas emergentes participasen en las elecciones en condiciones de igualdad y efectividad. Merece señalarse que el marco legal no contempla una vía independiente judicial para la resolución final de recursos. El órgano de gestión electoral, el Consejo Supremo Electoral (CSE) es la última instancia decisoria para casi todos los recursos electorales, y ejerció sus poderes de toma

de decisiones en esta cuestión sin adherirse a ningún estándar o práctica judicial consuetudinaria para divulgar y detallar los razonamientos de sus decisiones.

El CSE también es responsable de un inusitadamente amplio rango de otras actividades, desde el mantenimiento del Registro Civil y el Padrón Electoral, a la supervisión de las actividades de los partidos políticos. En su conjunto, el elevado grado de politización del CSE, en favor del FSLN y el PLC, tanto a nivel central como en su estructura territorial, redujo considerablemente su capacidad para actuar como un organismo independiente, y libre del control de los partidos. Si bien los preparativos electorales, por parte del CSE fueron, en términos generales, logísticamente adecuados, hubo ciertas carencias como resultado del control que impusieron las estructuras locales del FSLN y del PLC sobre el proceso, y por una falta de transparencia generalizada en cuanto al proceso de toma de decisiones y la divulgación de información a su respecto.

Existe en Nicaragua una estricta correlación entre el Registro Civil y el Padrón Electoral. El Padrón Electoral se constituye directamente a través de la base de datos del Registro Civil, si bien cada ciudadano debe realizar una solicitud directa y específica para lograr la cédula, que es el documento imprescindible para poder ejercer su derecho al voto. El proceso obsoleto, lento, y no estandarizado del registro civil a nivel de los municipios influye de forma significativa en la generación de inexactitudes y en las cifras infladas del Padrón Electoral. La distribución de cédulas y de Documentos Supletorios de Voto (DSV), como ya había ocurrido con anterioridad en varias ocasiones, fue mal gestionada por el CSE y permitió la distribución selectiva de estos documentos, a favor del FSLN y del PLC, en algunas zonas del país.

La campaña electoral transcurrió por lo general sin incidentes y se desarrolló en un clima de respeto por las libertades de expresión, asociación y reunión. Sin embargo, esta misma campaña se caracterizó por un limitado grado de debate ideológico y de discusión sobre programas políticos, centrándose ante todo en descalificaciones entre candidatos, mensajes de elevada carga emotiva y promesas poco realistas. Los candidatos presidenciales del PLC y la ALN recurrieron a una retórica agresiva entre ellos y contra el candidato presidencial del FSLN. Éste por su parte, diseñó su campaña electoral en torno a la retórica de la reconciliación, alejándose de todo debate político. Es de lamentar que éste último no haya concedido entrevistas ni participado en debates públicos durante el periodo de campaña electoral. Por lo general, la alusión a la guerra y a temas vinculados a la misma, fue menos evidente que en elecciones anteriores. Como muestra del clima de creciente normalidad que impera en el país, la policía y el ejército actuaron dentro del marco institucional establecido, y contribuyeron de forma positiva a la creación de un entorno favorable para la celebración de elecciones democráticas.

Desafortunadamente, el periodo de campaña electoral se vio afectado por la injerencia y presión externa, contraria al principio de respeto por la soberanía nacional relativo al proceso democrático. Esta injerencia provino principalmente de funcionarios del gobierno de los Estados Unidos y congresistas estadounidenses contra el candidato presidencial del FSLN, y en menor medida contra el candidato presidencial del PLC, y a favor del candidato de la ALN. En menor medida, el gobierno de Venezuela apoyó la

campana de Ortega suministrando, en condiciones preferentes, ciertas cantidades de urea y petróleo a municipios e instituciones controladas por el FSLN.

Aunque todos los partidos políticos que concurrieron a las elecciones lograron acceder a gran parte de los diferentes medios de comunicación, la mayoría de las emisoras de radio, cadenas de televisión, y la prensa escrita demostraron un claro sesgo político en su cobertura del proceso electoral. Se observó un desequilibrio en la cantidad de tiempo asignado y en el tono dedicado a los diferentes partidos políticos en la mayoría de los medios de comunicación monitoreados por la MOE UE. Los límites establecidos en la Ley Electoral respecto al tiempo y espacio diario destinado a propaganda electoral no fueron respetados por los medios de comunicación. El CSE tampoco tomó medidas respecto del incumplimiento de estos límites, lo cual resultó en una saturación de propaganda o campos pagados por los partidos en cadenas de televisión y emisoras de radio, sobre todo en la semana anterior al sufragio. Se consideró una iniciativa positiva el que varios medios de comunicación produjesen programas y ediciones especiales para informar a la población sobre las distintas opciones políticas. Sin embargo, varios medios infringieron el periodo de silencio electoral y no implementaron ninguna forma de control interno para evitar la difusión de propaganda electoral con propósitos difamatorios.

En términos generales, la jornada electoral transcurrió en un entorno tranquilo. Los ciudadanos salieron a votar en gran número, demostrando su compromiso con un proceso pacífico y democrático, a pesar de la lentitud que en muchos casos caracterizó el sufragio. En su conjunto, en las Juntas Receptoras de Votos (JRV) observadas, los procedimientos del sufragio fueron seguidos de modo correcto y, en gran medida, transparente. La presencia atenta de fiscales de partido en todas las JRV observadas y de observadores nacionales en la mayoría de las JRV observadas permitió un seguimiento efectivo del proceso. El escrutinio fue lento, pero se realizó de forma transparente, y por lo general en cumplimiento de los procedimientos establecidos, en las JRV observadas.

El proceso de cómputo de resultados a nivel municipal y departamental se caracterizó por la lentitud, la confusión y algunos intentos fraudulentos de alterar resultados. Sin embargo, el mecanismo de salvaguardas establecido por el CSE, con tres medidas de seguridad: la colocación en la pared de las JRV de los Carteles de Resultados, la entrega de una copia de los mismos a todos los fiscales de partido presentes en las JRV, y la transmisión de las Actas de Escrutinio, con los mismos datos, a nivel central permitieron en gran medida que los partidos políticos y el CSE pudieran frenar cualquier intento de fraude. Desafortunadamente, la plena efectividad de este mecanismo se vio entorpecida, en parte, por la decisión del CSE de suspender la entrega de copias de las Actas Sumatorias de resultados a los fiscales de los partidos a nivel central, una vez que se computaron los resultados del 70% del total de las JRV.

La larga demora entre la última publicación de resultados provisionales parciales el 7 de noviembre, y la divulgación de los resultados provisionales completos, el 15 de noviembre, generó tensiones y sospechas innecesarias. Si bien, una rigurosa interpretación de la ley no obliga al CSE a completar la divulgación de resultados provisionales, las buenas prácticas y las obligaciones de transparencia deberían haber

requerido que informase adecuadamente a los partidos políticos y a la opinión pública de los motivos de su decisión.

Es significativo que tan sólo un número muy reducido de impugnaciones se presentaron contra resultados de JRV, y tan sólo 17 recursos – presentados por la ALN y el PLC – llegaron al nivel central del CSE, antes de la divulgación de los resultados provisionales. Desafortunadamente, sin embargo, el CSE nunca publicó la cifra final de JRV cuyos resultados fueron impugnados y anulados, ni las decisiones de los Consejos Electorales Departamentales y Consejos Electorales Regionales (CED/ CER) respecto de los recursos presentados ante ellos. En todos los casos que fueron presentados el CSE confirmó las decisiones de los CED/ CER, en un dictamen universal y de una sola línea que demuestra falta de transparencia y una práctica judicial inadecuada en términos de la justicia electoral. A pesar de las numerosas protestas realizadas por la ALN, el PLC y el MRS en los medios de comunicación en cuanto a supuestas tentativas de fraude a nivel municipal y departamental, sólo dos impugnaciones de resultados provisionales (al nivel de las circunscripciones legislativas departamentales) fueron presentadas ante el CSE. Una parece haber sido rechazada por razones de forma en el procedimiento, y otra fue aceptada, llevando a la realización de las correcciones aritméticas pertinentes, sin que cambiara la asignación de escaños en cuestión.

El 22 de noviembre, el CSE anunció los resultados finales de las elecciones presidenciales y legislativas simplemente publicando los nombres de todos los representantes electos, sin divulgar cifra alguna respecto de los votos totales por partido, participación de votantes, votos inválidos o el número de JRV anuladas. Es de lamentar que incluso los resultados provisionales desglosados por JRV, que con anterioridad estaban disponibles en la página web del CSE, también fueron retirados tras el anuncio de los resultados finales. Los resultados finales, desglosados por JRV aún no se habían publicado a fecha de concluir la redacción de este informe. A pesar de que la Ley Electoral no especifique ninguna obligación concreta respecto del formato para el anuncio de resultados por parte del CSE, los métodos escogidos no fueron los más adecuados en cuanto a la transparencia.

Una sociedad civil dinámica, comprometida con el desarrollo democrático del país, participó de forma significativa en las elecciones, sobre todo mediante el activo seguimiento de todas las fases del proceso, y el despliegue de un gran número de observadores, bien capacitados, durante el periodo de la jornada electoral, manteniéndose vigilantes y activos durante las fases de publicación de resultados y la presentación de impugnaciones, y al seguir adelante con el debate sobre reformas electorales.

Las mujeres siguen participando de forma limitada en algunos aspectos del proceso electoral. Aunque estuvieron bien representadas en los niveles inferiores de la administración electoral, en su conjunto había menos candidatas en estas elecciones que en anteriores. Del mismo modo fueron elegidas menos candidatas a la AN que en el pasado, por su posición inferior en las listas de candidatos de los diferentes partidos.

Son necesarias reformas significativas en el marco legal y en el fortalecimiento de la capacidad institucional e independencia de las autoridades electorales para seguir adelante con el proceso de desarrollo democrático del país y para asegurar condiciones mejoradas para la realización de elecciones competitivas y plurales. Una reforma en profundidad de la Ley Electoral y de la Ley de Identificación Ciudadana, junto con la aprobación de una nueva Ley de Partidos Políticos contribuiría de forma significativa a avanzar por el camino del desarrollo democrático del país. El último capítulo de este informe ofrece, en un espíritu de cooperación y asistencia, recomendaciones detalladas para apoyar y estimular tales reformas.

Uno de los aspectos más importantes que debería abordar el proceso de reformas de la Ley Electoral se refiere al sistema para el nombramiento de los magistrados del CSE una vez que termine el presente mandato. El proceso de selección debería asegurar su imparcialidad e independencia de los partidos políticos y al mismo tiempo, el respeto de todas las partes implicadas. Debería considerarse la creación de mecanismos adecuados para realizar consultas efectivas con la sociedad civil, y para tener en cuenta las recomendaciones de la misma durante el proceso de selección. Los criterios de elegibilidad para los candidatos a puestos de magistrados del CSE deberían favorecer el perfil cívico e institucional de los mismos, por encima de sus afiliaciones políticas. Una reducción en el número de magistrados también debería plantearse seriamente.

El CSE también debería fortalecerse institucionalmente. Este proceso debería incluir una renovación total de la organización de su sede central, con la creación de una estructura organizativa oficial que responda a criterios de eficiencia y transparencia. La Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa debería ser aplicable para el nombramiento y para valorar el rendimiento de los altos cargos de la administración electoral, tanto a nivel central como territorial, garantizando su profesionalización y protegerlos de despidos arbitrarios y presiones de partidos políticos. La composición de la estructura territorial permanente de la administración electoral debería despolitizarse y ser reformada profundamente.

La reforma de la Ley Electoral debería ser acompañada de la aprobación de una moderna Ley de Partidos Políticos que pueda hacer frente a las nuevas y más complejas exigencias que plantea la sociedad nicaragüense hoy en día. Esta ley debería reconocer a los partidos políticos como titulares de derechos y obligaciones que van más allá de los periodos puramente electorales, y debería regular cuestiones como la personalidad jurídica de los partidos políticos; la regulación de sus derechos y obligaciones en la sociedad fuera de los periodos electorales; y el financiamiento global de los partidos.

Los procesos del registro civil y de votantes deberían ser revisados, modernizados y armonizados. Para este fin, tanto el registro civil como el de votantes deberían situarse efectivamente bajo el control, o bien de una división especializada del CSE, o bien de otra agencia gubernamental. Una profunda reforma de la Ley de Identificación Ciudadana podría regular la reorganización del sistema. La solicitud, producción y distribución de las cédulas se podría simplificar y alejar del control de las estructuras territoriales de los

partidos políticos. La distribución de cédulas, debería realizarse permanentemente a nivel municipal, y a ser posible en las mismas dependencias que se ocupan del Registro Civil.

La publicación de resultados electorales, tanto provisionales como finales, debería regularse mediante normas detalladas y transparentes. El CSE debería estar obligado por ley a publicar los resultados provisionales y finales a todos los niveles, incluyendo el desglose de los resultados por JRV, eliminando la posibilidad de que el CSE decida arbitrariamente sobre el número y la parte de los resultados que hará públicos.

La resolución de impugnaciones y recursos electorales debería regirse por un mecanismo independiente del que gestiona las elecciones. Esto implicaría que tales competencias sean atribuidas a una sección específica del Poder Judicial o, al menos, a una sección separada del CSE, que trate exclusivamente de la supervisión del proceso y la resolución de impugnaciones y recursos. Las decisiones sobre impugnaciones y recursos deberían estar motivadas por los principios básicos de la cultura jurídica y deberían respetar los procedimientos ya en uso en el sistema judicial nicaragüense. Las decisiones sobre recursos, impugnaciones o reclamaciones siempre deberían incluir una fundamentación clara y detallada para cada una de las decisiones tomadas.

Capítulo 2

Introducción, antecedentes y agradecimientos

Respondiendo a la invitación del Consejo Supremo Electoral (CSE) y del Ministerio de Relaciones Exteriores para observar las Elecciones Nacionales (Elecciones Presidenciales, Legislativas, y para el Parlamento Centroamericano) del 5 de noviembre en Nicaragua, se desplegó el 23 de septiembre de 2006 una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE). La MOE UE realizó su trabajo de observación en los 15 departamentos y en las dos regiones autónomas de Nicaragua. Sus actividades de observación se centraron en las elecciones presidenciales y legislativas nacionales.

La Misión fue encabezada por el **Jefe de Misión el Sr. Claudio Fava, Miembro del Parlamento Europeo** y estaba compuesta por 10 expertos del Equipo Central, 26 Observadores de Largo Plazo (OLP), y más de 100 Observadores de Corto Plazo (OCP) provenientes de 20 Estados miembros de la Unión Europea, además de Suiza. Para la jornada electoral, se unió a la MOE UE una delegación del Parlamento Europeo, compuesta por 14 personas, y liderada por el Sr. Emilio Menéndez del Valle, Miembro del Parlamento Europeo, e incluyendo a otros seis Parlamentarios Europeos. El 6 de noviembre de 2006 la MOE UE presentó su Comunicado Preliminar, al que se adhirió la delegación del Parlamento Europeo. En total, y durante el periodo electoral, la MOE UE desplegó a 150 observadores en todos los departamentos y regiones del país. La MOE UE concluyó sus actividades el 9 de diciembre de 2006 tras la divulgación de los resultados finales y la finalización del proceso electoral.

El mandato de la MOE UE fue el de realizar una valoración global del proceso electoral de acuerdo con los principios internacionales para la celebración de elecciones genuinamente democráticas en línea con la metodología estándar de la UE y la “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones”, adoptada bajo los auspicios de las Naciones Unidas en octubre de 2005.

La MOE UE quisiera expresar su gratitud por la cooperación, coordinación y ayuda recibida durante el curso de sus actividades por parte de: el CSE; el gobierno de Nicaragua; los representantes de la sociedad civil y las organizaciones nacionales de observación electoral de Nicaragua; los representantes de todos los partidos políticos; los representantes de los medios de comunicación; la Delegación de la Comisión Europea en Nicaragua; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; la *International Foundation for Electoral Systems*; los representantes locales de los Estados Miembros de la UE; y los compañeros de observación internacional, sobre todo del Centro Carter y de la Organización de Estados Americanos.

Este Informe Final amplía e integra las conclusiones preliminares incluidas en el Comunicado Preliminar y contiene una serie de recomendaciones exhaustivas en un espíritu de cooperación y amistad como contribución al fortalecimiento del proceso electoral y democrático nicaragüense.

Sección II

Capítulo 3

Contexto Político

3.1. Antecedentes políticos

Desde el fin de la dictadura de Anastasio Somoza en 1979, la vida política en Nicaragua ha sido dominada por la oposición entre grupos pro y antisandinistas. Esta oposición dio lugar a una larga guerra civil en los ochenta, concluyendo con las elecciones de 1990, que fueron ganadas por la coalición liberal encabezada por Violeta Barrios de Chamorro. Después de estas elecciones, el enfrentamiento entre los bloques pro y antisandinistas se encaminó al ruedo político y se desarrolló en una rivalidad disputada según reglas democráticas básicas, aunque dejando al país extremadamente polarizado y dividido entre las dos fuerzas políticas principales, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) agrupado alrededor de la figura de Daniel Ortega, - quien fue líder de los 9 comandantes revolucionarios del FSLN- y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) liderado y cofundado por Arnoldo Alemán, ex-alcalde de Managua y elegido Presidente en 1996.

Este largo enfrentamiento también fue caracterizado por continuos acuerdos entre ambos grupos. Las coaliciones liberales que ganaron las elecciones consecutivamente desde 1990, aunque con suficiente poder para unir a los partidos liberales y ganar las elecciones, jamás lograron mantener un frente unido en la Asamblea Nacional (AN), entorpeciendo todos los intentos serios para lograr avances efectivos hacia la democratización del país. A pesar de tener poderes importantes, los presidentes a menudo tuvieron que buscar el apoyo del FSLN para aprobar leyes en la AN.¹ De esta forma, desde 1990, el FSLN, aunque se mantuvo formalmente en la oposición y sin poder promocionar las reformas, o leyes, que pretendía, estuvo siempre en una posición clave para aprobar y negociar con el gobierno acuerdos significativos para compartir el poder.

Tras 1990, varias diferencias empezaron a surgir en el seno del FSLN con la emergencia de un grupo contrario al liderazgo de Ortega que exigía una renovación del partido. La reputación del partido se había visto seriamente comprometida por la llamada “Piñata”, fenómeno por el cual muchos importantes líderes del FSLN habían obtenido varias propiedades del estado (viviendas, fábricas, tierras, maquinaria, etc.) a precios increíblemente ventajosos, durante el periodo transitorio entre las elecciones de 1990 y la transferencia de funciones al nuevo gobierno de Violeta Chamorro. Las diferencias emergentes se concretaron en 1994 con la creación de un partido escindido, el Movimiento Renovador Sandinista (MRS), bajo el liderazgo del que fue vicepresidente del FSLN, Sergio Ramírez. Sin embargo, los resultados logrados por el MRS en las elecciones siguientes fueron muy modestos y no supusieron una amenaza real para la hegemonía del FSLN entre los simpatizantes de izquierda. El PLC, por su parte, se mantuvo durante una década bajo el férreo control del grupo de Alemán.

El modo de lograr acuerdos descrito anteriormente alcanzó su momento culminante durante la presidencia de Alemán, cuando las negociaciones con Ortega fueron muy intensas y resultaron en el año 2000 en un número de reformas constitucionales que fueron percibidas por muchos

¹ Para aprobar leyes ordinarias son necesarios 46 votos (artículo 141 de la Constitución), mientras que son requeridos 56 para enmiendas constitucionales parciales, y 62 para aprobar una nueva constitución. Por otra parte, para bloquear cualquier reforma constitucional sólo se requieren 37 votos (artículo 194 de la Constitución).

analistas y organizaciones de la sociedad civil como hechas a medida para asegurar el control continuado por ambos líderes de la vida política de Nicaragua. Principalmente, fueron repartidas entre simpatizantes de ambos partidos posiciones clave del poder estatal (la Corte Suprema, el CSE y la Contraloría General de la República). Además, el sistema electoral fue modificado de forma que fuera más difícil que los pequeños partidos pusieran en apuros la dominación de los dos partidos tradicionales, y para reducir el porcentaje de votos necesario para ganar las elecciones presidenciales en una primera vuelta (ver Capítulo 4). Este acuerdo pasó a ser conocido como “El Pacto”.

La presidencia de Enrique Bolaños, que ostentó la vicepresidencia bajo Alemán, y que fue elegido en el año 2001 como candidato de la Alianza Liberal, pretendió dar un vuelco radical al gobierno del país. Bolaños intentó centrarse en la lucha contra la corrupción como prioridad principal del país y se alejó dramáticamente de las políticas de Alemán.² Este cambio de rumbo, drástico y repentino no encontró ningún apoyo en el seno del PLC, que literalmente abandonó a Bolaños, dejando que gobernase sin aliados en la AN.³ Por tanto, el Presidente Bolaños tuvo que depender, de acuerdos circunstanciales con el FSLN para aprobar leyes e iniciar algunas reformas. En febrero de 2005, la AN incluso aprobó una ley (Nº 520) que reducía los poderes del Presidente.⁴ No obstante, en su conjunto, el gobierno de Bolaños se caracterizó por una incapacidad general de negociar con los partidos políticos representados en la AN y una gran dependencia en el apoyo de la comunidad internacional, sobre todo del gobierno de Estados Unidos. Esta incapacidad se transformó en un conflicto abierto entre los diferentes poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Corte Suprema, y CSE) que obstaculizó la consolidación de instituciones democráticas y que dañó seriamente a la economía del país, culminando en violentas protestas callejeras (de estudiantes, trabajadores del sector de la salud, de los transportes, etc.) que perturbaron Managua durante un tiempo en 2005.

3.2. El escenario político previo a las elecciones

En marzo de 2006, antes de las elecciones presidenciales y legislativas, se celebraron elecciones para los Consejos Regionales de las dos regiones autónomas de la costa atlántica. Estas elecciones fueron consideradas por varios analistas como una prueba importante para las autoridades electorales, cuya reputación se había visto dañada tras el llamado “Caso Granada” que deslució las elecciones municipales de 2004 y redujo seriamente el grado de confianza de muchos actores en el CSE.⁵ De ahí que las elecciones para los Consejos Regionales se hicieron

² El resultado más significativo y visible de esta gestión fue la sentencia a 20 años de prisión para el ex Presidente Arnoldo Alemán por delitos de corrupción.

³ Se creó un grupo parlamentario de nueve diputados del grupo liberal, llamado “Azul y Blanco” que apoyaron con modestos resultados al Presidente Bolaños, lo que resultó en una nueva alianza, la Alianza por la República (APRE) para las elecciones municipales de 2004, en las que ganaron solamente dos municipios, de un total de 153.

⁴ La Ley 520 otorga a la AN los poderes para rechazar nombramientos de ministros y embajadores realizados por el Presidente, y permite que la AN solicite informes de ministros y altos funcionarios, teniendo incluso la posibilidad de forzar la dimisión de sus cargos a estos funcionarios en caso de estar insatisfechos con su rendimiento. La aprobación de la Ley 520 fue tildada por el Presidente Bolaños como “un golpe de estado técnico”, que lo impulsó a solicitar el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA) para prevenir su aplicación. Tras un largo estancamiento, y varios intentos de mediación, una nueva ley fue aprobada por la AN (Ley Nº 558), que retrasa la entrada en vigor de la Ley 520 hasta el 20 de enero de 2007. Mientras que este compromiso permitió que el Gobierno pudiese seguir adelante, y evitó una parálisis total del Estado, el debate sigue sobre si los cambios contemplados en la Ley 520 entrarán o no en vigor en 2007. Todo parece indicar que una amplia mayoría en la AN (del FSLN, PLC y ALN) están actualmente a favor de volver a prorrogar la entrada en vigor de la Ley 520, según contempla la Ley 558, o incluso estarían a favor de la anulación total de la Ley 520.

⁵ Los resultados de las elecciones para la alcaldía de Granada dieron en un principio la victoria a la Alianza por la República (APRE, la alianza liberal-reformista), mientras los resultados finales otorgaron el triunfo a Convergencia Nacional (la convergencia liderada por el FSLN) luego que fueran anulados los resultados de una Junta Receptora de

bajo una fuerte vigilancia para determinar si la extrema politización de las autoridades electorales y el sólido control que el FSLN y el PLC tenían sobre ellas (y que a veces incluso llegó a paralizar las actividades del CSE debido a sus pugnas internas por el poder) serían aún capaces de ofrecer un proceso electoral genuino, sobre todo ante las crecientes deficiencias de la Ley Electoral, favorable al bipartidismo, ante un nuevo escenario político más diverso, además de los errores en el Padrón Electoral. Una vez que se superó la pugna obstruccionista por la lucha de poder, el CSE demostró su capacidad para administrar un proceso técnicamente correcto, tal y como se vio en las valoraciones realizadas por los observadores nacionales e internacionales presentes en estas elecciones.⁶ Los resultados brindaron una victoria significativa al PLC, en cuanto al número de votos, a pesar de todas las conjeturas sobre su supuesto declive, tras el encarcelamiento de su líder histórico, y ex Presidente, Arnoldo Alemán, y de la aparición de la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) como una fuerza liberal de relevancia, sobre todo en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). En todo caso, el desenlace positivo de estas elecciones regionales supuso un importante espaldarazo para el CSE, con vistas a las próximas elecciones presidenciales y legislativas, en un momento en el que la administración electoral gozaba de escasa confianza por parte del público.

3.3. Las elecciones presidenciales y legislativas

Las elecciones presidenciales y legislativas del 5 de noviembre de 2006 estaban consideradas como las elecciones más importantes celebradas en Nicaragua desde 1990. El avance más relevante, y que dio a estas elecciones tal importancia, fue la presencia de cuatro alianzas o partidos con posibilidades reales de ganar varios escaños en la AN, y cuyas actuaciones podrían haber tenido un fuerte impacto en el desenlace de las elecciones a la presidencia. La emergencia de la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN-PC), y el resurgimiento del Movimiento Renovador Sandinista (MRS) bajo una nueva alianza (A-MRS), cuyo respaldo fue creciendo, hasta convertirse en un importante rival, crearon un escenario completamente nuevo para estas elecciones. Escenario que ponía en entredicho la naturaleza bipartidista del sistema político, tradicionalmente dominado por el FSLN y el PLC, y que supuso un cambio fundamental en la política nicaragüense. Un quinto partido, la Alternativa por el Cambio (AC), estuvo activo bajo diferentes denominaciones durante hace ya varios años, pero sólo tuvo un papel marginal en el proceso.

El creciente apoyo popular, que marcó la campaña preelectoral de la ALN y el MRS, vino acompañado de varios temores de que los dos emergentes candidatos presidenciales, Herty Lewites (A-MRS) y Eduardo Montealegre (ALN-PC) no lograrían competir en las elecciones presidenciales por acusaciones fabricadas por el FSLN y el PLC. Finalmente, no obstante, pudieron presentar sus candidaturas sin problemas mayores, aunque gracias en parte a una fuerte presión internacional, e iniciaron sus campañas electorales. Inesperadamente, el candidato Herty Lewites murió en julio, siendo reemplazado por su candidato a vicepresidente, Edmundo Jarquín, quien a su vez fue sustituido por Carlos Mejía Godoy como candidato a la vicepresidencia. La repentina muerte de Lewites volvió a alterar el contexto político y modificó el equilibrio entre las fuerzas enfrentadas, incrementando las posibilidades de una victoria en primera ronda del FSLN. En este contexto, la división entre las fuerzas liberales preocupó seriamente a varios actores

Votos por errores formales en la redacción del Acta de Escrutinio. Este incidente fue considerado como un claro caso de fraude por los observadores nacionales, quienes acusaron a las autoridades electorales de haber manipulado los resultados ilegalmente, a favor del FSLN, lo cual ensombreció el trabajo del CSE en su conjunto.

⁶ El Presidente del CSE solicitó a la Corte Suprema que emitiera una opinión sobre la posibilidad de recurrir a los magistrados suplentes para componer el quórum cuando los magistrados propietarios del PLC se negaron a estar presentes durante las sesiones del CSE; lo cual paralizó el trabajo del CSE. La Corte Suprema falló favorablemente, por lo que las sesiones del CSE se reanudaron.

nacionales, regionales e internacionales (sobre todo el gobierno de Estados Unidos) que veían cada vez más probable una victoria del FSLN en primera ronda en las elecciones presidenciales. Esto impulsó al gobierno de EE.UU. a seguir con su política de masiva e indiscriminada injerencia en Nicaragua, mediante numerosas visitas de altos funcionarios y cargos electos estadounidenses. Los objetivos principales de estas visitas eran tanto, intentar incrementar la presión sobre el PLC para que aceptase una coalición con la ALN, como al mismo tiempo intentar desacreditar al candidato del FSLN de todas las formas posibles.

Comment [L1]: La palabra burda es extremadamente dura y peyorativa, creo que recoge mejor en este caso la idea del blunt, los adjetivos de masiva e indiscriminada

Los resultados electorales dieron la victoria al candidato presidencial del FSLN, Daniel Ortega en una primera vuelta con un 38% de los votos válidos, seguido por Eduardo Montealegre con un 28,3%, José Rizo del PLC logró el tercer puesto con 27,11%, seguidos por Edmundo Jarquín del MRS con un 6,30%, y el AC de Edén Pastora que terminó quinto con 0,29%. En la Asamblea Nacional el reparto de escaños final fue el siguiente: 38 diputados para el FSLN, 25 para el PLC, 22 para ALN, y 5 para MRS, AC no obtuvo ningún escaño y al no alcanzar el umbral del 4% de los votos, según la normativa electoral vigente, perdería su personalidad jurídica. Si bien estos resultados confirman la victoria de Ortega, según el actual sistema de representación, también suponen el porcentaje más bajo para ganar una elección presidencial en Nicaragua, desde hacía muchos años. Esta victoria se logró gracias a las enmiendas constitucionales del año 2000, que rebajaron el listón para lograr una victoria en primera ronda del 45% al 35% de los votos válidos, si el candidato con más votos tiene por lo menos 5 puntos porcentuales mas que el candidato en segundo lugar. En todas las elecciones anteriores, desde 1990, el candidato vencedor en las presidenciales siempre había obtenido más del 50% de los votos. En este sentido, el voto más reducido de Daniel Ortega, comparado con presidentes anteriores, debería impulsar al liderazgo del FSLN a tener en cuenta los deseos de más del 60% de los nicaragüenses que votaron en contra de su candidato, en sus políticas de gobierno.

Los resultados, a pesar del lento y confuso proceso de publicación que el CSE implementó y del ruido mediático sobre posibles recursos e impugnaciones (ver Capítulos 11 y 12), fueron reconocidos por todos los partidos políticos. Merece destacarse, que el candidato que quedó en segundo lugar en las elecciones presidenciales, Eduardo Montealegre de la ALN, en un acto encomiable e importante fue el primer candidato presidencial en aceptar públicamente la victoria de Daniel Ortega en la noche del 7 de noviembre, visitando personalmente la sede del FSLN. En esa visita, Montealegre anunció su deseo de ser una fuerza opositora constructiva y eficaz en la AN. A fecha de hoy, los planes y estrategias de las principales fuerzas de la AN entrante, son aún inciertas, sobre todo teniendo en cuenta los esperados casos de transfuguismo en favor del FSLN, y la posibilidad de que surjan otros casos.⁷ En este sentido, las disputas internas entre algunos cargos electos del PLC y la cúpula del partido podrían llevar a nuevos casos de transfuguismo. Del mismo modo, la ALN, e incluso el FSLN, pueden aún no estar del todo blindados ante este fenómeno teniendo en cuenta la inclusión en sus alianzas de varias personalidades con distintas ideologías.

⁷ Los anuncios de cambio de bando (de “transfuguismo”) caracterizaron el conjunto del periodo preelectoral (ver Capítulo 9). Además los diputados entrantes de la AN, Salvador Talavera (ALN) y Mario Valle (MRS) anunciaron que cambiarían de bando en favor del FSLN en los días previos a las elecciones. Un tercer diputado, Juan Ramón Jiménez, fue expulsado más recientemente del MRS tras ser elegido como tercer vicepresidente de la AN, con el acuerdo de los diputados del FSLN y del PLC.

Sección III

Capítulo 4

El marco legal

4.1. La estructura política y legislativa de Nicaragua

El marco legal en vigor para las elecciones en Nicaragua se compone de: la Constitución de 1987, la Ley Electoral de 2000 y una serie de reglamentos adoptados específicamente para cada elección. Otro texto legislativo relevante es la Ley de Identificación Ciudadana de 1993 que regula el proceso de registro civil y de votantes (ver Capítulo 6), mientras que otras normas como la Ley de Municipios, la Ley de División Política Administrativa y el Código Civil tienen sólo una aplicación limitada en cuanto al proceso electoral.

La Constitución define a Nicaragua como una república presidencialista, con el Presidente como Jefe del Poder Ejecutivo y Comandante en Jefe del Ejército. El poder Legislativo reside en el seno de la Asamblea Nacional (AN), compuesta por 90 miembros electos, además de dos escaños asignados al candidato que quede segundo en las elecciones presidenciales, y el segundo para el Presidente saliente. El Poder Judicial se compone de una estructura a tres niveles dirigida por la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Administrativamente, el país está dividido en 15 departamentos y dos regiones autónomas en la costa atlántica, creadas en 1987 por la Ley sobre Autonomía para las regiones de la costa atlántica, para proteger la economía y los derechos de las minorías étnicas que viven en estas regiones. Por debajo del nivel departamental o regional, la organización territorial del país está subdividida en 153 municipios.

4.2. Legislación electoral

4.2.1. La Constitución

La Constitución ofrece los principios básicos que regulan la celebración de elecciones democráticas y genuinas. El derecho a elegir está garantizado para ciudadanos nicaragüenses a partir de los 16 años, una edad sorprendentemente baja, y curiosamente cinco años antes de alcanzar la plenitud de derechos civiles y sociales en Nicaragua. El derecho a ser elegido se garantiza a partir de los 21 años para la AN y 25 para la Presidencia. La Constitución también garantiza las libertades de expresión, reunión, asociación el derecho de constituir y pertenecer a partidos políticos, el derecho a realizar peticiones y a criticar los poderes del Estado a través de cualquier funcionario y a recibir una respuesta de este mismo funcionario.

La Constitución fue promulgada en 1987 y ha sido enmendada varias veces desde entonces, en las provisiones que afectan al proceso electoral, mediante leyes o reformas constitucionales parciales. Las reformas parciales de la Constitución requieren una mayoría cualificada del 60% de los diputados, para ser aprobadas, mientras que la reforma a la totalidad requieren la aprobación de dos tercios de la AN, además de la convocatoria de una Asamblea Constituyente. La primera reforma importante fue introducida mediante la Ley 192/1995 que fortaleció los poderes de la AN respecto del poder Ejecutivo, seguida por la Ley 330/2000 que incrementó el número de magistrados de la autoridad electoral central, el Consejo Supremo Electoral (CSE), de cinco a siete magistrados, y modificó el requisito para una victoria en primera vuelta para las elecciones presidenciales. Posteriormente, la Ley 520/2005 fortaleció aún más los poderes de la

AN respecto del gobierno, cediéndole la prerrogativa para aprobar los nombramientos gubernamentales de ministros, embajadores, y otros altos funcionarios, con una mayoría cualificada del 60%. Tras un acuerdo político en el seno de la AN, la entrada en vigor de esta enmienda fue pospuesta hasta diez días después de la incorporación del nuevo Presidente y de la nueva AN (ver párrafo 3.1).

La reforma constitucional más controvertida sería la que tuvo lugar en el año 2000, con la rebaja del 45% al 40% del porcentaje de votos válidos necesarios para ganar las elecciones presidenciales en primera vuelta, con la posibilidad añadida de lograr la victoria con tan sólo el 35% de los votos válidos, si la diferencia entre el primero y el segundo candidato más votado fuese de más de 5 puntos porcentuales. Esta misma reforma también otorgó un escaño en la AN al Presidente saliente, y al candidato presidencial que quedase en segundo lugar en las elecciones. Ambas enmiendas han sido muy criticadas por partidos como el MRS o la ALN, y por un amplio sector de la sociedad civil, que los consideran hechos a medida para la victoria de Daniel Ortega en primera vuelta, y para ofrecerle a Arnoldo Alemán la inmunidad especial que va con el cargo de miembro de la AN, en aquel momento.

La autoridad electoral, el CSE está reconocida por la Constitución como el cuarto poder del Estado y cuenta con poderes muy amplios en la administración del proceso electoral (ver Capítulo 5).

4.2.2. La Ley Electoral

La Ley electoral tiene la consideración de Ley Constitucional y requiere una mayoría cualificada de 60% para ser aprobada o enmendada en la Asamblea Nacional. La Ley Electoral fue introducida en el año 2000 y ya ha regido en la celebración de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2001, en las elecciones municipales de 2004, y en las elecciones regionales de la costa atlántica de 2006. Si bien esta ley ofrece un marco para la celebración de elecciones democráticas, ha sido objeto de crecientes preocupaciones en estos últimos años por parte de varios sectores de la sociedad civil por la existencia de ciertas incoherencias respecto de la Constitución y de otras disposiciones dudosas.⁸ No obstante, el cambio en la situación política ha ido señalando cada vez más claramente las ambigüedades y vacíos en la Ley Electoral, manifestadamente diseñada para un sistema político bipartidista, que ya no se corresponde con la realidad política del país en la actualidad. El CSE, por su parte, a pesar de sus amplios poderes normativos, ha hecho poco para clarificar, mediante reglamentos, las múltiples ambigüedades y principios generales establecidos en la Ley Electoral.

En términos generales, la Ley Electoral es una combinación poco habitual de principios muy amplios y poco definidos (que dejan lugar a múltiples interpretaciones y que requieren reglamentaciones muy concretas), y de un número de disposiciones muy detalladas que son más propias de un reglamento general. Esta situación se ve exacerbada por el hecho de que no existe un marco normativo permanente, sino regulaciones *ad hoc* aprobadas por el CSE para cada elección. Este sistema dificulta la institucionalización y estandarización de las buenas prácticas electorales, abriendo el camino a potenciales inconsistencias e incertidumbres sobre las normas de aplicación para cada proceso electoral, sobre todo al ser aprobados los reglamentos poco antes de las elecciones y como resultado de negociaciones políticas.

Algunos de los problemas principales en la implementación práctica de la Ley Electoral en un proceso electoral serán analizados en diferentes capítulos de este informe. No obstante, es

⁸ La Ley Electoral también fue muy criticada por la MOE UE de 2001.

fundamental que destaquemos aquí que las disposiciones relativas a los partidos políticos son una de las mayores debilidades de la ley. La legislación está diseñada para operar en un sistema político bipartidista, y para la preservación del dominio de los dos partidos políticos tradicionales. Esta intención se detecta en varias disposiciones, empezando por las restrictivas medidas que regulan la constitución y la formación de partidos políticos, incluyendo las disposiciones que reglamentan su inscripción en las elecciones, y terminando con la prohibición para que no se presenten a las elecciones candidatos independientes o asociaciones ciudadanas.

Para que los partidos políticos puedan gozar de personalidad jurídica, deben tener una sede nacional y directivas en todos los departamentos, regiones, y municipios del país. Para poder participar en las elecciones también deben presentar listas de candidatos (o ternas) para todas las elecciones y en todas las circunscripciones. Los partidos regionales sólo pueden participar en elecciones nacionales si forman alianzas con partidos nacionales, no pudiendo participar en solitario ni siquiera en las circunscripciones departamentales o regionales. Además, el CSE tiene el mandato de verificar si los procedimientos internos para la elección de candidatos de las directivas de los partidos políticos cumplen con procedimientos democráticos, y de anular la personalidad jurídica de los partidos si no logran el 4% del voto válido total en las elecciones nacionales.⁹ Los requisitos para la participación de los partidos políticos en la estructura territorial de la administración electoral, y sobre todo en la distribución del “Segundo Miembro” de las Juntas Receptoras de Voto, también son muy engorrosos y complejos, en términos de recursos humanos y financieros (ver Capítulo 5). Si a esto se añade la necesidad de desplegar a fiscales de partido a todas las Juntas Receptoras de Votos del país, se puede ver que los requisitos para fuerzas políticas nuevas, pequeñas o emergentes, son extremadamente exigentes.

Por ende, tanto la Constitución como la Ley Electoral, rebajan considerablemente las prerrogativas de aquellos partidos políticos que no obtengan el 4% del voto válido en las elecciones legislativas. Si un partido no logra el 4 %, no sólo se queda sin escaños, sino que también pierde su personalidad jurídica, lo cual se contrapone con los estándares internacionales de la libertad de reunión y los principios que garantiza la propia Constitución en el artículo 55, que asegura el derecho de los ciudadanos a crear partidos o a participar en las actividades de los partidos, más allá de para fines electorales. Si bien es habitual en sistemas de representación proporcional el contar con un umbral para evitar la fragmentación entre pequeños partidos un 4% es una cifra relativamente elevada y redundante, teniendo en cuenta la escasa magnitud electoral de varias circunscripciones departamentales (ver Capítulo 4.4). La situación es sin duda muy desventajosa, sobre todo para partidos regionales, por los motivos mencionados anteriormente, y algo contradictoria, teniendo en cuenta que Nicaragua tiene un parlamento compuesto de una única cámara y cuenta con dos regiones autónomas. Los partidos mayores se han aprovechado, hasta la fecha, de estas disposiciones atrayendo e incluso incorporando a sus filas a partidos políticos de menor tamaño.

4.2.3. Los reglamentos del Consejo Supremo Electoral (CSE)

Durante estas elecciones, el CSE hizo tan sólo un uso limitado de las amplias libertades para reglamentar que le concede la ley. Las medidas más importantes adoptadas por el CSE, se referían a los procedimientos para la impugnación, sobre el papel y las funciones de los fiscales

⁹ Tras las elecciones del 2001, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en un caso planteado por miembros del Partido Conservador declaró inaplicable (sentencia 103/2002) la disposición del artículo 10 punto 17b de la Ley Electoral, que requería que el 4% de los votos válidos fuese logrado específicamente en las elecciones presidenciales. El CSJ determinó que esto era contrario a la Constitución (artículo 173.12) que establece que el 4% es relativo a elecciones nacionales. En esta misma sentencia, el CSJ eliminó el requisito de recopilar firmas autenticadas del 3% del Padrón Electoral como requisito previo a la inscripción como partido político.

de partidos políticos, y el financiamiento de los partidos políticos durante la campaña electoral, además de la operación de los Centros de Cómputo Municipal, Departamental y Nacional. Otras normativas fueron adoptadas por el CSE respecto de la ética en la campaña y sobre la observación electoral.

La Normativa de Impugnaciones a nivel de las Juntas Receptoras de Votos fue la que generó el mayor debate durante el periodo preelectoral, alimentando numerosas preocupaciones y también múltiples conjeturas. Tras ser el centro de una larga negociación entre el CSE y los partidos políticos, esta norma no logró clarificar, en su versión final, los procedimientos a seguir en el caso de Actas de Escrutinio alteradas o dañadas. Esto dejó la vía abierta para la anulación de resultados de Juntas Receptoras de Votos enteras, en vez de referirse claramente a la posibilidad de un recuento, tal y como se estipula en el artículo 131 de la Ley Electoral, lo cual generó temores por la posible repetición a gran escala del llamado “Caso Granada” (ver Capítulo 3.2). Aunque en estas elecciones, los partidos no hicieron uso de las impugnaciones como mecanismo para influir sobre los resultados, el mero hecho de que los resultados de las Juntas Receptoras de Votos podían ser anulados sin una clara definición de las circunstancias en las que esto debería ocurrir, produjo un nivel de confusión innecesario e incrementó las sospechas sobre la existencia de posibles planes fraudulentos.

La legislación sobre el financiamiento de los partidos políticos, aunque en principio de gran importancia, no reglamentó más allá de las provisiones muy generales y permisivas del artículo 99 de la Ley Electoral sobre financiamiento de la campaña electoral, que permite donaciones privadas, y sin límite, de ciudadanos, tanto nacionales como extranjeros (ver Capítulo 9.6). Dicha norma se centra principalmente en detallar el procedimiento para que los partidos políticos inscriban sus gastos de campaña, de forma a recibir su reintegro con fondos públicos después de las elecciones. Además, la normativa especificaba el monto total asignado por el Estado para los gastos de campaña (165.700.270,00 córdobas según lo establecido en la Ley Electoral, como el 1% del presupuesto nacional), a ser dividido entre los partidos en base al número de votos válidos obtenidos por cada partido.

La normativa sobre el papel de los fiscales de los partidos y de sus representantes legales, es en gran medida reflejo de la tradición latinoamericana de dar poder a los partidos políticos para que supervisen el proceso electoral. Los fiscales están en un puesto fundamental, con el poder de supervisar la labor de las autoridades electorales a todos los niveles, y para presentar las impugnaciones pertinentes. El Reglamento de Ética Electoral, negociado con los partidos políticos, se dirigía a todos los participantes en general, y a los partidos políticos en particular, pidiendo el respeto por los diferentes candidatos y sus opiniones, y los valores cívicos a resaltar durante la campaña electoral, prohibiendo el uso de propósitos agresivos u ofensivos contra candidatos y sus familias. Dicho régimen también contenía una prohibición sobre el hacer campaña llamando a la abstención en las elecciones. El Reglamento de Observación Electoral se remitía al principio estándar de la neutralidad y la imparcialidad, pero no incluía mención expresa sobre el derecho a acceder a las oficinas centrales del CSE, y sólo mencionaba las Juntas Receptoras de Votos y los centros de cómputo. Dicho reglamento también incorporaba restricciones a los derechos de los observadores nacionales que no podían ser acreditados salvo que presentasen un gran número de documentos certificados junto con los nombres de todos sus observadores al menos 60 días antes de la jornada electoral.

La norma sobre el nombramiento de los miembros de las Juntas Receptoras de Votos, mencionado en términos generales en el artículo 16 de la Ley Electoral, fue un asunto muy delicado que debería haber sido reglamentado con más detalle por el CSE. Sobre todo, el nombramiento del Segundo Miembro de las Juntas Receptoras de Votos, que debía provenir de

las “temas que para tal efecto presentaron las otras organizaciones políticas que participen en las elecciones previstas” debió haber sido más desarrollado por el CSE. El respeto por el principio de “pluralismo político” como único criterio, no desarrollado, y el requisito de presentar una lista (terna) de tres nombres por cada Junta Receptora de Votos, fue interpretado de distintas maneras dependiendo de las autoridades electorales municipales. Al no emitir un reglamento específico y detallado, el CSE permitió que coexistiesen numerosas interpretaciones y prácticas a nivel municipal que perjudicaron a partidos como el MRS, y que favorecieron, sin méritos aparentes, a un partido pequeño como la AC.

La normativa sobre los Centros de Cómputo fue aprobada por el CSE poco antes de las elecciones y se refería tan sólo a aspectos limitados del proceso. Esta normativa detalló principalmente la labor que debería ser realizada a nivel municipal y departamental, creando una distinción de procedimiento entre la corrección aritmética y la resolución de impugnaciones. Esta regulación incluía una medida muy importante para evitar el fraude, la transmisión inmediata de los resultados de las diferentes Juntas Receptoras de Votos al Centro de Cómputo Nacional. Dicha norma, sin embargo, no detallaba cómo se cotejarían las informaciones provenientes de las Actas de Escrutinio de las Juntas Receptoras de Votos respecto de las actas sumatorias municipales y departamentales, como medida para resolver posibles impugnaciones o recursos.

Un vacío normativo de gran relevancia, fue el que rodeaba a los medios de comunicación. Aunque existan disposiciones en la Ley Electoral respecto de la asignación de espacios y tiempo de antena para los partidos políticos y los candidatos durante la campaña electoral, hay una falta total de instrumentos necesarios para su implementación, y para asegurar que se respeten los tiempos y espacio de antena diarios, o para evitar propaganda o campos pagados que contengan mensajes agresivos o que ataquen la integridad personal de los candidatos.

4.3. La justicia electoral

La Ley Electoral y los reglamentos del CSE contemplan varios tipos de disputas electorales. Las impugnaciones y recursos contra decisiones del CSE al nivel de las Juntas Receptoras de Votos, o a nivel de los Consejos Electorales Municipales, Departamentales o Regionales, y recursos contra los resultados provisionales sólo pueden ser resueltos por los niveles respectivos del CSE, que es, a su vez, la última instancia judicial –al no existir una vía independiente de recurso judicial. Los conflictos electorales también son resueltos por el CSE mediante un instrumento especial de reconciliación. Los delitos electorales recaen sobre la jurisdicción de la oficina del Fiscal General, específicamente del Fiscal General Electoral (Procuraduría) y los tribunales penales ordinarios. Las disposiciones relativas a las disputas electorales son bastante escasas. El CSE es la última instancia para decidir sobre ellas (ver Capítulo 12).

4.4. El sistema de representación

La fórmula presidencial (Presidente y Vicepresidente) de Nicaragua se elige mediante un sistema de mayoría relativa con la posibilidad de una segunda vuelta entre los dos candidatos presidenciales más votados. No se requiere una segunda vuelta si un candidato gana en primera ronda con al menos el 40% de los votos válidos, o en su defecto con una victoria de al menos el 35% de los votos válidos que sea superior a la del candidato siguiente en 5 puntos porcentuales. Los motivos por establecer un porcentaje relativamente bajo para una victoria en primera ronda fueron parte del acuerdo entre Ortega y Alemán, conocido como el “Pacto”, y que llevó a las enmiendas constitucionales del año 2000 (ver Capítulo 4.1). Anteriormente, era necesario al menos el 45% de los votos válidos para ganar las elecciones a la presidencia en primera ronda. Los nuevos porcentajes para una victoria en la primera ronda presidencial son relativamente bajos

en comparación con las medias en América Latina, si bien existen países donde están en vigor sistemas de mayoría simple (México, Honduras y Panamá).

En cuanto a la Asamblea Nacional unicameral, los 90 diputados electos son todos elegidos por sistemas de listas proporcionales cerradas: 20 de circunscripciones nacionales y 70 por 17 circunscripciones departamentales/regionales.¹⁰ El sistema de listas cerradas –por el que los partidos determinan su propia lista de candidatos y los votantes sólo pueden elegir a que partido votar- tiene la principal ventaja de ser más sencillo para los votantes, y también para los miembros de las Juntas Receptoras de Votos.¹¹ Sin embargo, el sistema presupone la existencia de instrumentos, bien desarrollados, de democracia interna en los partidos para su correcto funcionamiento; en su defecto, la selección de candidatos puede decaer en una cuestión interna, y privada, de las oligarquías respectivas de cada partido. Esto supondría un instrumento adicional para promover políticas clientelistas. Aunque la Ley Electoral exige que los partidos hagan uso de medios democráticos para la selección de sus candidatos, esta disposición no es cumplida, por lo general, por los partidos, ni impuesta por el CSE.

El número de escaños asignados para cada uno de los 15 departamentos y las dos regiones autónomas varía entre uno y 19, según su tamaño demográfico. Un número fijo de diputados es asignado para cada circunscripción departamental/ regional y no existe ningún instrumento en la Ley Electoral para la actualización progresiva del peso relativo de las circunscripciones, ni para hacer frente a los cambios demográficos en los diferentes departamentos. Las cifras demográficas utilizadas, son aún las del censo de 1995, si bien estas están ahora desactualizadas tras el censo de 2005.¹²

Esta configuración, con 70 escaños distribuidos a circunscripciones relativamente pequeñas, confiere una ligera ventaja a los partidos de mayor tamaño.¹³ Esta situación se ve reforzada por la fórmula utilizada para asignar los escaños, que no es otra que una variación del conocido método d'Hondt. Esta fórmula utiliza el método de la media mayor para asignar escaños a los partidos y alianzas.¹⁴ Tan sólo en una de las 17 elecciones por departamento/ región (en Managua) lograron

¹⁰ Además de estos hay dos escaños asignados por la Constitución al Presidente saliente, y al segundo candidato más votado en las elecciones presidenciales.

¹¹ La tasa de analfabetismo estimada en Nicaragua podría alcanzar una tercera parte de la población.

¹² Si se tomaran en cuenta las cifras del censo del 2005, al analizar el peso relativo de los distintos distritos electorales, se constataría un importante desequilibrio en cuanto a la relación entre escaños y ratio de población. Esta relación sería como mínimo de 51.000 en el departamento de Chontales, y de máximo 153.000 en la RAAS (Región Autónoma del Atlántico Sur), con una media de 73.000 habitantes por escaño. Managua sería uno de los departamentos con una mayor proporción de escaños respecto de su población, mientras que la RAAN, la RAAS, y el departamento de Jinotega estarían entre las que tendrían un número menor de escaños (ver Anexos 2 y 3, Correlación entre el número de escaños y población, por porcentaje y número).

¹³ Un ejemplo de cómo favorece el sistema actual a los partidos de mayor tamaño se puede ver en los resultados de las elecciones legislativas y la diferencia entre el último y el primero de los partidos en cuanto a número de escaños. Para el MRS la traducción de votos a escaños fue relativamente baja (8,2% de los votos contra 5,6% de los escaños), por su parte el FSLN logró la mejor proporción (37,5% de los votos, y 42,2% de los escaños).

¹⁴ La fórmula d'Hondt favorece tradicionalmente a los partidos de mayor tamaño comparado con otros métodos similares que utilizan la media mayor. El principio de la media mayor se basa en la división del número total de votos logrados por un partido por una cifra que incrementa según va ganando escaños el partido. Al incrementarse el número divisor tras la primera ronda de asignación de escaños, el total del partido en las siguientes rondas de asignación de escaños se va reduciendo, permitiendo que partidos con totales iniciales inferiores logren escaños. Según la variación nicaragüense de la fórmula d'Hondt, la primera asignación de escaños se realiza mediante la división de los votos válidos de cada partido por el cociente electoral (obtenido mediante la división del número total de votos válidos para la circunscripción por el número de escaños a ser distribuidos por esa misma circunscripción). En la segunda ronda de asignación de escaños, el divisor crece para todos los partidos, al lograrse mediante la división de los votos válidos obtenidos por cada partido más uno, y del cociente electoral. En las rondas de asignación de escaños siguientes, el

los cuatro partidos principales un escaño en la AN, en cinco departamentos lograron escaños tres partidos, y en diez departamentos tan sólo dos partidos lograron representación parlamentaria.¹⁵ En los departamentos en los que sólo dos o tres partidos lograron escaños, los votos para los demás partidos se pueden considerar desperdiciados. Esta situación podría plantear la posibilidad de considerar la introducción de un sistema de escaños compensatorios en la circunscripción nacional, para que los votos “desperdiciados” a favor de los partidos que no lograron escaños en las diferentes circunscripciones departamentales/ regionales puedan ser aprovechados.

Una de las ventajas que se suele atribuir a pequeñas circunscripciones departamentales (como aquellas utilizadas en Nicaragua para la elección de 70 diputados) respecto de otras mayores, es que ofrecen un vínculo más directo entre la población local y su representante (siendo menos fuerte el vínculo en el caso de diputados elegidos en circunscripciones nacionales), lo cual también es un tema controvertido en Nicaragua. Aunque tal vínculo directo sea importante en el sentido de poder contar con una cultura democrática activa y dinámica que no se limite sólo a votar en sucesivas elecciones, y para que los ciudadanos puedan encauzar sus peticiones, críticas, y le exijan responsabilidades a sus representantes, las opiniones en Nicaragua están divididas sobre si los diputados departamentales realmente actúan de esta forma o si se limitan a actuar como caudillos locales de forma clientelista. Lo que está claro es que en las circunscripciones más pequeñas los márgenes de votos suelen ser también más pequeños, como fue en el caso del margen de 20 votos para el tercer escaño de diputado de la Región Autónoma del Atlántico Norte.

divisor se va incrementando por uno tan sólo para el partido que haya logrado ganar el escaño anterior (volviendo al sistema d'Hondt original).

¹⁵ En el departamento de Río San Juan (el único departamento con un solo escaño) lógicamente un solo partido ganó un escaño. Uno de los departamentos en los que tan sólo dos partidos se dividieron todos los escaños contaba con hasta seis escaños, por lo que no es sólo por haber pocos escaños disponibles que sólo ganaron escaños dos partidos.

Capítulo 5

La Administración Electoral

5.1. El órgano de gestión electoral

El *Consejo Supremo Electoral* (CSE) es, según la Constitución, uno de los cuatro poderes independientes del Estado. Las funciones del CSE son muy amplias: organizar las elecciones; anunciar los resultados; nombrar a los miembros del nivel departamental de la administración electoral en base a las listas suministradas por los partidos políticos, dictar normas y regulaciones, y gestionar el Padrón Electoral. Además, la Constitución le da al CSE la responsabilidad sobre unas cuantas funciones que serían más típicamente la competencia de otras entidades públicas, como el Ministerio del Interior o de Justicia. Estas incluyen competencias sobre el Registro Civil, la emisión de cédulas de identidad, la adjudicación y anulación de la personalidad jurídica a los partidos políticos. Es de destacar, por lo controvertido que ha resultado, que el CSE también es responsable de resolver todos los recursos electorales. Prácticamente no existen recursos posibles ante el sistema judicial contra una decisión o resolución del CSE.¹⁶

El CSE está dirigido por siete magistrados (además de tres magistrados suplentes), nombrados por la AN mediante una mayoría cualificada del 60%. Según la Constitución, el Presidente y la AN deberían presentar entre ambos, una lista de candidatos para los cargos de magistrados “en consulta con la sociedad civil”. No obstante, no hay ningún requisito legal que dicte que los candidatos seleccionados por la sociedad civil sean elegidos, y hasta la fecha no lo han sido, aunque hayan aparecido en la lista de candidatos. De hecho, los cargos de magistrados siempre han sido asignados en base a las directivas de los dos principales partidos, que siempre han preferido nombrar magistrados con un fuerte perfil político, y no a personas con un historial más independiente o técnico.¹⁷ Se considera que los magistrados actuales representan los intereses del FSLN y del PLC según una relación de 4:3. El quórum de magistrados para la toma de decisiones es de cinco, y para la mayoría de las decisiones son suficientes cuatro. El mandato de los magistrados es de cinco años; los magistrados actuales todos son recién nombrados o se les ha renovado el mandato recientemente. No se harán nuevos nombramientos, salvo por dimisión o fallecimiento, hasta después de las elecciones municipales de 2008.

Es de gran preocupación que este elevado grado de politización se refleje a lo largo de toda la administración electoral. Los directores de cada departamento en la sede del CSE son nombrados por los magistrados del CSE, y reciben órdenes directamente de ellos. Reflejan la misma dominación relativa del FSLN sobre el PLC. Los demás partidos no están representados a nivel nacional, debido al diseño bipartidista de la Ley Electoral. Hay escasa coordinación ejecutiva global sobre todos los departamentos, siendo habitual que cada uno opere independientemente y a menudo con escasa comunicación entre ellos, en varios edificios repartidos por toda la ciudad. El cargo de Secretario General, aunque existe en la estructura, carece en la realidad de una función de coordinación global de los diferentes departamentos operativos, lo cual es la práctica habitual en otras entidades de gestión electoral. Debido a su naturaleza politizada y la mutua desconfianza que esto genera, los departamentos a menudo duplican y contrarrestan las

¹⁶ El único caso especificado en la Ley Electoral, para el cual existe un derecho de recurrir a los tribunales, es cuando se le ha suspendido o anulado a un partido político su registro por parte del CSE. La falta de un mecanismo independiente para resolver disputas electorales ha sido señalado por la Corte Interamericana de Justicia como un aspecto negativo.

¹⁷ Entre los actuales magistrados del CSE figuran: el jefe de campaña del FSLN, los fiscales nacionales del FSLN y el PLC, y dos antiguos ministros del Interior del PLC.

actuaciones de los otros departamentos. Sorprendentemente, para una entidad que aprueba regulaciones legales, y que es la única entidad responsable de la justicia electoral, no existe un departamento legal en el seno de la CSE. Esto sirve para explicar, en parte, las grandes carencias evidenciadas en los dictámenes y decisiones (ver Capítulo 12) y en el marco reglamentario.

La Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa ha sido aprobada muy recientemente en Nicaragua, en un intento por profesionalizar las instituciones públicas y reducir el impacto de nombramientos políticos. El CSE ha sufrido por este motivo en el pasado, cuando gran parte de su personal de arriba abajo, era nombrado en base a cuotas políticas y no en base a sus capacidades técnicas, y funcionarios capacitados eran sustituidos siguiendo los cambios en las cúpulas del poder. La nueva Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa excluye a los magistrados del CSE y su personal temporal (una provisión estándar) de su alcance, pero también, y más sorprendentemente, excluye a los directores departamentales, por lo que no tienen que ser seleccionados o nombrados según las disposiciones de esta ley.

Otra preocupación respecto de la administración electoral proviene de la falta de transparencia. El CSE no abre sus reuniones a los representantes de los partidos o a los observadores, ni tampoco publica las actas de sus reuniones. Sin embargo, ciertos esfuerzos se han hecho para mejorar esta situación, al responder el CSE con celeridad a las solicitudes de reuniones de los magistrados con los observadores internacionales (aunque los magistrados del PLC nunca estuvieron presentes en estas reuniones) e invitando a todos los observadores a unas cuantas reuniones informativas. Sobre el terreno, la experiencia de los observadores fue mucho más variada, siendo algunos de los entes electorales muy abiertos y cooperativos, y en otros casos todo lo contrario. Algunos partidos, como la ALN y el MRS, informaron que era mucho más difícil para ellos lograr acceder a la información fundamental a tiempo, comparado con el FSLN y el PLC. Los ejemplos que indicaron estos partidos se centraron en los detalles del último Padrón Electoral, o las precarias listas de cédulas que ya estaban listas para ser recogidas. Otros ejemplos significativos de la falta de transparencia se refieren a las dificultades encontradas por los grupos de observadores para lograr información sobre la composición política de la administración electoral, sobre el proceso de distribución de cédulas, y sobre el proceso de publicación de resultados (ver Capítulo 11).

Más preocupante es el hecho de que esta falta de transparencia se extiende al papel del CSE respecto de la justicia electoral. El CSE, a diferencia del CSJ, no publica sus resoluciones, ni las pone a disposición tras ser solicitadas. Esta falta de transparencia no cumple, ni formal ni sustantivamente, con lo que se esperaría de un sistema de justicia electoral abierto y público (ver Capítulo 12). Además, las regulaciones que son necesarias para colmar los vacíos de la ley fueron publicadas por el CSE, pero con frecuencia bastante tarde, mientras que en otros casos los vacíos nunca se llegaron a colmar, como por ejemplo, con la falta de instrucciones sobre cómo nombrar a los Segundos Miembros de las Juntas Receptoras de Votos (ver Capítulo 4.2.3).

Una consecuencia grave de la sujeción al control político de una institución como el CSE es la escasa independencia en lo institucional o lo operacional. Es la maquinaria de los partidos la que logra hacer gran parte del trabajo de terreno del CSE. Sin embargo los partidos, tanto los que están dentro del CSE como los que no, muestran poco interés en reformar el principio de control político del CSE, y más bien intentan preservar o lograr incorporarse a este mecanismo de control. Del mismo modo parece haber poco interés por desarrollar la capacidad institucional del CSE, al temer los partidos que esto les supondría perder control sobre las actividades del CSE, y que por tanto sus intereses quedarían desprotegidos. En lo fundamental, esta actitud demostraría una falta de fe en la idea de que una institución puede existir y funcionar de forma justa y transparente protegiendo los intereses de todos, lo cual podría ser el resultado de la debilidad generalizada del institucionalismo y del imperio de la ley en el país.

5.2. La estructura del CSE

La politización del CSE en toda su estructura territorial está enmarcada en la ley, mediante la cual las dos fuerzas políticas que obtuvieron el mayor número de votos en las elecciones anteriores tienen la prerrogativa rotativa de ser Presidente o Primer Miembro en cada uno de los niveles (encabezados por comités de tres personas) que componen la administración electoral. Por consiguiente, la dominación del FSLN y del PLC se tradujo a todos los niveles: departamental, municipal y en las Juntas Receptoras de Votos, durante estas elecciones.

Todos los niveles de la administración electoral son nombrados en cascada de listas de tres candidatos presentadas por los partidos políticos. En este orden, el CSE nombra a los Consejos Electorales Departamentales y Regionales (CED/ CER), que a su vez nombran a los Consejos Electorales Municipales (CEM), que a su vez nombran a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos. Siendo repartidos los puestos de Presidente y Primer Miembro entre los dos principales partidos de las elecciones anteriores, en todos los niveles de la administración electoral. El artículo 16 de la Ley Electoral establece que los cargos de Segundo Miembro serán repartidos entre los demás partidos políticos que compitan en las elecciones. La ley no da mayores precisiones sobre como se realizará este reparto, más allá de estipular que “se tendrá en cuenta el pluralismo político”. El CSE no emitió ninguna regulación para tratar de esta cuestión. Ante este vacío legal, se desarrollaron una amplia gama de prácticas en los distintos niveles, llevando a cierta percepción de arbitrariedad en el mejor de los casos, o de manipulación política en el peor de las situaciones (ver Capítulo 5.2.3).

Para las elecciones presidenciales y legislativas, los partidos emergentes y la sociedad civil solicitaron repetidamente que los puestos de Segundo Miembro sean distribuidos de forma equitativa. Sin embargo, en la práctica esto no se cumplió, y la distribución final fue bastante desigual (ver Anexo I). En parte esto se debió a las dificultades generadas por el modo de presentación de las listas de posibles candidatos por los partidos políticos, y en parte por la extensa estructura territorial que se requiere para poder presentar listas para todas las Juntas Receptoras de Votos del país, cumpliendo todos los requisitos de procedimiento. Según la información recabada por la MOE UE, la ALN tuvo la mayor representación en todos los niveles. La AC, un partido pequeño con una infraestructura muy limitada, logró una cuota sorprendentemente elevada, incluyendo los cargos de gran relevancia política como son los de Segundo Miembro del CED y del CEM de Managua. En algunos partidos como la ALN y el MRS surgió cierta preocupación sobre la posibilidad de que el FSLN hubiera ofrecido personal e infraestructura a la AC, extremo que admitieron, en algunos casos, representantes de la AC directamente a observadores de la MOE UE.¹⁸

5.2.1. Los Consejos Electorales Departamentales y Regionales (CED/ CER)

Los CED/ CER son responsables de varios aspectos importantes del proceso electoral en su área de responsabilidad respectiva, incluyendo el nombramiento de los miembros de los CEM, la distribución del material electoral a los CEM, el suministro de las acreditaciones a los fiscales de partido de los CEM, la publicación de la ubicación de las Juntas Receptoras de Votos y sus padrones electorales, la resolución de quejas y recursos, la revisión de los resultados

¹⁸ El efecto multiplicador de la polarización de la administración electoral observado por la MOE UE fue que el mismo partido que obtenía el cargo de Segundo Miembro del CED podía lograr una mayor representación como Segundo Miembro de los CEM y de las Juntas Receptoras de Voto de ese departamento.

consolidados producidos por los CEM, la elaboración de los resultados consolidados a nivel departamental o regional y la resolución sobre impugnaciones de resultados de Juntas Receptoras de Votos. Para ser miembro de un CED/ CER se requiere haber cumplido los 25 años, tener una titulación académica superior, y haber vivido en el departamento o región en cuestión durante los últimos dos años. La ley requiere que estén en sus puestos al menos cinco meses antes de la jornada electoral, y permanecer en sus cargos cinco días tras la inauguración de la nueva AN. Sin embargo, el Presidente de las CED/ CER se mantiene en su cargo de forma permanente por las funciones relativas al Registro Civil y las cédulas (artículo 16 de la Ley Electoral). Una distribución desigual del Segundo Miembro entre los demás partidos políticos también se destacó en los 17 CED/ CER (ver Anexo I).

5.2.2. Los Consejos Electorales Municipales (CEM)

Los CEM son responsables de los aspectos operativos de las elecciones en su área, incluyendo el: nombrar a miembros de las Juntas Receptoras de Votos y producir resultados municipales consolidados. Aunque puedan dictaminar sobre recursos, su papel es limitado en cuanto a las impugnaciones a resultados de Juntas Receptoras de Votos, ya que sólo las remiten al CED/ CER. Para ser miembro de una CEM es necesario tener el diploma de graduado escolar o ser cualificado como maestro de escuela primaria y haber residido en el municipio durante los dos años anteriores.

Varios CEM nombraron a Segundos Miembros que no provenían de ninguna de las listas de los partidos, al alegar que eran inadecuadas, sino directamente a ciudadanos *ex officio*. Esto generó cierta preocupación en casos en los que este proceso implicó un elevado número, como en Granada y Estela. En otros lugares (como Managua, El Crucero o León) el Segundo Miembro era del FSLN o PLC (nombrados ya sea directamente de las listas de los partidos o *ex officio* por el CEM) contraviniendo lo que establece la ley, que sólo puede haber un miembro de un mismo partido.

5.2.3. Las Juntas Receptoras de Votos (JRV)

Cada Junta Receptora de Votos tiene un máximo, establecido por ley, de 400 votantes inscritos. Esta cifra es relativamente baja lo cual permite que puedan estar bien espaciadas y accesibles. Para la mayoría de los votantes, estas Juntas están a una distancia razonable a pie, lo cual elimina de raíz la cuestión de que los partidos políticos suministren transporte para los votantes durante la jornada electoral. Sin embargo, también implica que existe un número relativamente elevado de Juntas Receptoras de Voto (11.274), lo cual supone un reto importante para los partidos y los grupos de observadores en cuanto a los recursos humanos necesarios para cubrir todas las Juntas. Cada partido debía movilizar a un total de 90.000 personas para poder presentar su lista de miembros de Junta, y sus suplentes, además de un fiscal y su suplente.

Teniendo en cuenta la falta tanto de criterios sustantivos como de procedimiento en el nombramiento de los Segundos Miembros, se aplicaron distintas normas en todo el país en cuanto a la selección de los miembros. Los plazos no se cumplieron de forma uniforme, y esta falta de procedimientos claros generó una multitud de soluciones locales. En algunos casos, y ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo respecto de la composición de las Juntas Receptoras de Votos, el CSE dejó que los partidos políticos negociasen entre ellos y resolviesen la cuestión localmente. Los partidos políticos aceptaron esto generalmente como una práctica normal. En general, el proceso de nombramiento del Segundo Miembro de los Consejos Electorales

Municipales y de las Juntas Receptoras de Votos generó un importante nivel de desconfianza y de mala fe hacia la administración electoral, y también entre los partidos.

5.3. Recursos y *modus operandi*

A nivel central, los magistrados del CSE gozan de buenos recursos, y algunos departamentos centrales tienen recursos adecuados (algunos equipos, como los sistemas informáticos, son fruto de la cooperación internacional). Sin embargo, gran parte del presupuesto del CSE se reserva para pagar sueldos y muy poco para la infraestructura. De ahí que los recursos a nivel local son escasos y varios CEM no tienen ni computadoras ni fotocopadoras y trabajan ya sea con máquinas de escribir o a mano, y carecen de sistemas de archivado. Esto dificulta aún más la transparencia, por ejemplo en la distribución de listas de cédulas recibidas. Sin embargo, algunos CEM hicieron mayores esfuerzos que otros para realizar su trabajo lo mejor posible, permaneciendo abiertos durante los fines de semanas (por ejemplo en Siuna y Bilwi en la RAAN), tomando iniciativas para la distribución de las cédulas (por ejemplo en Diria y Diriomo en el Departamento de Granada y El Rama en la RAAS), y dando información a los observadores. En su conjunto los plazos originales establecidos en el calendario electoral a menudo no se cumplieron, con diferentes grados de flexibilidad de un municipio a otro, sin embargo, la efectividad general de los preparativos electorales fue suficientemente asegurada en todo el país (ver Capítulo 9).

En cuanto a las relaciones entre el CSE y sus estructuras departamentales y regionales, se celebraron reuniones semanales en Managua con todos los presidentes de los CED/ CER, y el flujo de información al CSE fue positivo, con estadísticas diarias y semanales sobre, por ejemplo la distribución de las cédulas. Cuando surgieron problemas, como con el nombramiento de los Segundos Miembros, el CSE siempre mantuvo el concepto de que cada CED/ CER o CEM eran entes autónomos (si bien la ley no estipula esto: son de hecho entidades subordinadas) y que no interferirían con sus labores. Este susodicho respeto por la autonomía de los niveles inferiores de su jerarquía podría ser una cortina de humo para ocultar la propia debilidad institucional del CSE y la falta de control institucional sobre sus propias estructuras territoriales.

La politización institucionalizada de la administración territorial del CSE dificulta el grado de control del CSE sobre la misma y la uniformidad de acción, lo cual ofrece a los dos partidos que controlan los cargos de Presidente y de Primer Miembro importantes ventajas. Cada una de las estructuras de tres miembros que componen la autoridad electoral opera en base a una mayoría de dos para la toma de decisiones.¹⁹ Por consiguiente, la estructura de la administración electoral a todos los niveles genera dudas legítimas en cuanto a la independencia e imparcialidad de sus decisiones. Si bien el sistema ofrece claras ventajas en cuanto al control mutuo que se ejerce bajo un régimen bipartidista crea, no obstante, un desequilibrio y una falta de prácticas uniformadas ante el nuevo contexto político más plural.

A fecha de la salida de la MOE UE del país, el CSE no había ofrecido ninguna información oficial respecto del coste total de las elecciones. Es bien conocido el hecho de que desde las elecciones de 1990 (que fueron totalmente financiadas por la comunidad internacional), la organización de elecciones sigue siendo una actividad bastante costosa y con mejoras muy

¹⁹ Los observadores de la MOE UE destacaron que en Estelí el Segundo Miembro del CED/ CER o CEM no parecía tener suficiente fuerza para oponerse a los otros dos miembros, y que actuaron como meros apéndices, en parte porque no solían tener experiencia electoral previa. En Matagalpa, los observadores de la MOE UE indicaron que el “verdadero jefe” de cada CEM era el miembro que pertenecía al mismo partido que el alcalde de cada localidad.

limitadas en cuanto a la optimización de gastos y la gestión de los recursos disponibles. Se estima que el coste medio por votante en las elecciones del 2001 fue de 12 dólares estadounidenses por votante, una cifra mucho mayor que en los demás países de la región. Es muy probable que el coste por votante del proceso electoral del 2006 sea similar.

Capítulo 6

El Registro Civil y el Padrón Electoral

6.1. El marco legal

La Constitución confiere al CSE la responsabilidad sobre el Registro Civil Central, el Padrón Electoral y la producción y distribución de las cédulas. Las referencias legales provienen principalmente de la Ley Electoral, de la Ley sobre Identificación Ciudadana, y del Código Civil. Existe en Nicaragua un estrecho vínculo entre el Registro Civil, la emisión de cédulas. La incorporación al Registro Civil, y el sistema se basa en su totalidad en la iniciativa personal de cada ciudadano para registrarse en cada uno de los niveles.

Los pasos desde el registro de nacimiento al Registro Civil, y de ahí al Padrón Electoral están llenos de obstáculos administrativos y dificultades burocráticas. Este proceso puede también ser un trámite bastante caro, que por lo general complica innecesariamente el ejercicio del derecho del voto a los ciudadanos. Los recién nacidos deberían ser inscritos en el hospital o clínica del Ministerio de Salud local, para obtener el certificado médico de nacimiento. Con el certificado médico de nacimiento se pueden inscribir las personas en el Registro Civil Municipal, mediante una solicitud, tras la cual recibirán una partida de nacimiento. Después de esto, y una vez que la persona alcance la edad para votar, deben solicitar ante las oficinas locales del CSE, que en la actualidad sólo están abiertas en los CED/ CER durante periodos no electorales, para solicitar su cédula. Tan sólo serán inscritos en el Padrón Electoral una vez se haya resuelto positivamente su solicitud de cédula. El solicitante exitoso también deberá ir a recoger su cédula al CED/ CER en cuestión

Es relativamente inusual, comparado con los estándares y buenas prácticas en el mundo, encontrar estas tres funciones bajo la responsabilidad de una administración electoral, sobre todo cuando todo el proceso requiere la iniciativa activa de los ciudadanos en las distintas fases del proceso. A menudo el Registro Civil y las cédulas son responsabilidad del Ministerio del Interior o de Justicia. Un efecto negativo de tener el Registro Civil y las cédulas bajo el control de las autoridades electorales, es que inevitablemente esta autoridad concentrará sus prioridades y sus recursos en las elecciones y durante los periodos electorales, mientras que estas son cuestiones que conciernen importantes derechos civiles y como tales requieren un esfuerzo humano y de recursos permanente. Por otra parte, también es cierto, que bien administrada por las autoridades electorales esta concentración de funciones podría redundar en una ventaja para los ciudadanos en cuanto al disfrute real de sus derechos civiles y políticos, reduciendo los tiempos de demora y asegurando un mayor grado de eficiencia y precisión.

6.2. El Registro Civil

El Registro Civil Central en Managua es el archivo central para todos los Registros Civiles Municipales. Tanto los sistemas municipales como el central operan de forma muy anticuada y compleja; realizándose a mano y sin ningún tipo de soporte tecnológico, la mayor parte del trabajo. Las personas son incorporadas manualmente en los libros del Registro Civil Municipal tras realizar una solicitud que incluye la presentación de un certificado de nacimiento médico

emitido por la oficina local del Ministerio de Salud.²⁰ El registro a nivel municipal aún no está plenamente regulado por procedimientos estandarizados nacionales, aunque ciertos esfuerzos se han realizado en este sentido. Algunos registros municipales utilizan formatos diferentes, y con frecuencia se incorporan datos diferentes de un municipio a otro. La partida de nacimiento civil, emitida tras el registro no incluye ningún sistema consolidado de numeración nacional que pueda ser utilizado con posterioridad para una rápida identificación de una entrada en el registro. Además, los registros municipales están, para cuestiones administrativas, bajo el control de cada alcaldía (por ejemplo, cada Alcalde contrata y despide al Registrador y le suministra espacio para la oficina), mientras que respecto de los procedimientos operativos están bajo el control, teórico, de la división del Registro Civil Central del CSE, una jurisdicción dividida que contribuye a que proliferen procedimientos dispares. En cada libro de registro municipal se incorporan las inscripciones de nacimientos y defunciones en volúmenes distintos, generalmente escritos a mano, y luego se produce una copia manuscrita, que es el certificado de nacimiento o defunción. Una vez que está lleno cada volumen de 500 páginas (lo cual puede tardar su tiempo en un municipio pequeño) es remitido a la división del Registro Civil Central del CSE en Managua. Una vez en la división del Registro Civil Central del CSE, se revisa la información y se hacen microfilms de los volúmenes municipales antes de devolverlos a sus municipalidades de origen. Cuando toda la información está en microfilm, los datos clave son transferidos manualmente por la división del Registro Civil a un formulario en papel. La calidad y legibilidad de la información en microfilm suele ser mala, lo cual retrasa el control posterior cuando se procesan solicitudes de cédulas.

Tan sólo después de este largo proceso, son transmitidos los datos de los formularios a la división de tecnologías de la información del CSE y se incorporan los datos a una base de datos, que representa la fuente contra la cual luego se verifican las solicitudes de cédula. Cada una de las transcripciones, ya mencionadas, es extremadamente vulnerable al error humano y a la manipulación local durante el momento previo a su incorporación a la base de datos electrónica. Lo idóneo sería reducir estos pasos de forma sustancial, y que la información fuera incorporada a una base de datos electrónica desde el nivel municipal. Los distintos pasos que toma la información y los retrasos en la actualización de los registros municipales al registro central (sobre todo respecto de las defunciones, muchas de las cuales nunca han sido registradas), tienen un efecto negativo en cuanto a la fiabilidad del Padrón Electoral. Los errores e inconsistencias entre los volúmenes del Registro Civil Municipal y la base de datos del Registro Civil Central (por ejemplo, inconsistencias entre la incorporación a la base de datos electrónica y la partida de nacimiento, o entre la partida de nacimiento y el formulario transcrito) dificultan aún más la obtención de cédulas por parte de los ciudadanos. Muchos de estos errores sólo son descubiertos cuando una persona que ha alcanzado la edad de votar solicita una cédula y deben ser corregidos mediante un proceso igual de complejo (viajando los documentos entre el municipio y el registro central del CSE, y a veces requiriendo la comparecencia ante un juez o notario), antes de que pueda ser finalmente aprobada la solicitud de cédula.

Además de los problemas con el Registro Civil como tal, también existe el inconveniente de los ciudadanos cuyos nacimientos o defunción nunca son registrados. Para poblaciones muy pobres y muy remotas puede que no haya incentivo alguno, ni recursos para obtener un certificado de nacimiento o de defunción. Si una persona no está registrada al año de nacer o de fallecer existe un procedimiento especial de registro tardío, que debe realizarse en el municipio en el que nació, y que es oneroso y complejo, requiriendo la presentación de pruebas ante un juez y generalmente

²⁰ Una vez nacidos, los niños deben ser registrados en el hospital o clínica local del Ministerio de Salud, de forma a obtener el certificado de nacimiento médico. Con el certificado de nacimiento médico se pueden inscribir en el Registro Civil Municipal, mediante solicitud, y una vez realizada la inscripción se consigue una partida de nacimiento.

la contratación de un abogado. Recientes estimaciones calculan que cerca del 20% de la población infantil no tiene certificado de nacimiento, y que hasta un 50% de los fallecimientos no es registrado. Otro fenómeno relacionado, gira alrededor de la relativa facilidad con la que una misma persona se puede registrar dos veces en distintos Registros Civiles Municipales, para lo cual necesita tan sólo disponer de dinero para pagar a un abogado y los procesos legales correspondientes. Para este fin, se puede abusar del proceso de registro tardío mencionado anteriormente, burlando la necesidad de pruebas documentales del nacimiento, al ser suficiente la declaración de un testigo –que puede ser sobornado. Si una persona que se registra dos veces cambia algunos datos personales (nombre, fecha y lugar de nacimiento, nombre de los padres), es muy poco probable que la base de datos del CSE detecte que existe una doble inscripción.²¹

6.3. El proceso de cedulación

Las solicitudes de cédula pueden presentarse en las oficinas departamentales del CSE por todo ciudadano de más de 16 años. Aunque tanto la Ley de Identificación Ciudadana como la Ley Electoral establecen que estas oficinas deben operar en cada municipio, desde el año 2002 el CSE ha cerrado las oficinas electorales municipales, salvo durante los periodos electorales. De ahí que los ciudadanos ahora sólo pueden solicitar sus cédulas en las oficinas departamentales, lo cual dificulta el acceso y requiere en muchos casos desplazamientos costosos en tiempo y dinero a la capital departamental, que pueden ser requisitos excesivos para gran parte de la población.²² La oficina departamental del CSE remite las solicitudes a la división de cédulas del CSE en Managua, donde se realizan las comprobaciones pertinentes entre la partida de nacimiento y la base de datos y microfilms del Registro Civil Central. Si hubiera errores o inconsistencias, deberá actuar la división del Registro Civil Central, y en muchos casos la solicitud deberá ser devuelta al municipio para la corrección de errores, lo cual puede resultar ser un proceso largo que podría ser resuelto más eficientemente de forma centralizada, con investigaciones en el municipio en cuestión sólo cuando fuera necesario. La solicitud también se verifica con la base de datos de cédulas existentes para asegurar que la solicitud no sea una doble solicitud. Una vez completadas todas las verificaciones, se produce la cédula, y se inscribe a la persona en el Padrón Electoral, tras lo cual se envía la cédula a las oficinas locales del CSE para ser recogida por el ciudadano. No existen plazos de tiempo establecidos en todo el proceso, y en muchos casos se demora durante varios meses. El CSE no informa a los ciudadanos sobre el progreso de su solicitud ni de la llegada de su cédula a la oficina local del CSE, por lo que es responsabilidad de los ciudadanos el viajar repetidamente a las oficinas locales del CSE para averiguar si su cédula ha llegado.

La Ley Electoral (artículo 32) establece que el Documento Supletorio de Voto (DSV) puede ser entregado a ciudadanos que han solicitado una cédula, pero en cuyos expedientes se hayan detectado alguna inconsistencia por lo que no han sido incorporados aún al Registro Civil. En la práctica se han entregado millares de DSV para las elecciones de los últimos años, incluyendo las del año 2006, pero no necesariamente por problemas con el Registro Civil sino, sobre todo, por la falta de tiempo para realizar todas las verificaciones necesarias para preparar una cédula. Los DSV permiten que los ciudadanos puedan votar pero caducan inmediatamente tras las elecciones y no tienen validez como documento de identidad. Existe una preocupación de que la administración electoral no asigne los recursos necesarios para procesar estos expedientes rápidamente entre distintas elecciones. Siendo el CSE un ente principalmente electoral, considera

²¹ Las personas pueden desear registrarse dos veces para lograr dos cédulas distintas por varios motivos: para algunos tiene que ver con actividades criminales, para algunos empleados puede ser por un afán de jubilarse antes de tiempo y cobrar su pensión. Otros sencillamente incorporan datos falsos en su primer registro respecto de su lugar de nacimiento para no tener que tomarse la molestia de volver a su lugar de nacimiento real para realizar los trámites del registro.

²² La solicitud debe incluir la partida de nacimiento, y algún otro documento de identidad, o la declaración de dos testigos.

que la cédula no es más que un documento que facilita el voto, en detrimento de sus otras importantes funciones civiles y administrativas que normalmente realizan los ciudadanos con sus cédulas fuera de los periodos electorales. Una cédula es necesaria para la emisión de un pasaporte o una licencia para conducir, para realizar controles fiscales, acceder a un puesto de trabajo, conseguir un seguro sanitario y otras funciones. Hasta cierto punto, la Ley de Identificación Ciudadana también refleja una atención excesiva en la cédula como simple documento para el voto.

6.4. La producción y distribución de cédulas para las elecciones presidenciales y legislativas

La MOE UE observó las fases finales de la producción de cédulas para estas elecciones, y prestó atención a su distribución sobre el terreno. Este proceso, como en elecciones anteriores, generó dudas ante todo por la distribución de las cédulas, tanto por la ineficiencia del proceso como también por la manipulación política del mismo en algunas partes del país. El plazo para solicitar una cédula fue prorrogado por la Asamblea Nacional al 21 de agosto, y esto, junto con el gran número de solicitudes aún no procesadas, retrasó el proceso de producción y entrega. A dos semanas de las elecciones, aún se entregaban cédulas en las oficinas municipales, lo cual recortaba el tiempo del que dispondrían los ciudadanos para recogerlas. Un total de 190.000 cédulas nuevas fueron producidas este año más 214.000 DSV.

Un número significativo de cédulas, contadas por miles, no fueron recogidas por los ciudadanos por varios motivos.²³ En parte porque muchos ciudadanos no sabían si sus cédulas habían llegado a las oficinas del CSE, mientras que otros no tenían el tiempo ni los recursos para viajar hasta las oficinas municipales. Un estudio realizado por la organización de monitoreo nacional Ética y Transparencia a lo largo de 90 días entre mayo y agosto de 2006 hizo un seguimiento de las solicitudes de cédulas, y concluyó que tan sólo el 30% de los solicitantes, que fueran persistentes y visitaran las oficinas del CSE más de dos veces, lograban obtener su cédula, mientras la tasa de éxito alcanzaba el 43% para aquellos ciudadanos que solicitaban la ayuda de un partido político.²⁴ El estudio también mostró que el precio medio gastado por ciudadano para conseguir su cédula era de seis dólares estadounidenses (sumando el coste de las fotocopias, fotografías, y transporte), lo cual está claramente fuera del alcance de todos aquellos que viven en situaciones de extrema pobreza.

El CSE no emitió directrices a las oficinas municipales sobre cómo gestionar y realizar el proceso de distribución, por lo que se observaron múltiples prácticas diferentes en todo el país. Unas medidas sencillas y positivas, como la colocación de la lista de las últimas cédulas recibidas, la lectura de los listados de nombres en las cadenas de radio o televisión locales (como se realizó en Nueva Segovia a iniciativa de la emisora de radio local *Ke Buena* y *Canal 2 TV*), o la entrega de las listas a todos los partidos políticos, no fueron adoptadas por lo general. En otros, lo que se destacó fue la falta generalizada de transparencia siendo entregada la lista de cédulas recibidas tan

²³ A fecha de la salida de la MOE UE de Nicaragua, el CSE aún no había publicado ninguna cifra detallada sobre el número de cédulas y DSV sin recoger. Según la información recabada por la MOE UE a nivel municipal, tras la campaña de entrega extraordinaria, el fin de semana anterior a las elecciones, más de 52.000 cédulas quedaban por distribuir (si bien un número significativo de éstas correspondían a solicitudes de años anteriores), y más de 29.000 DSV. Esta información se refiere tan sólo a 67 de los 153 municipios, ya que la información para el resto no estaba disponible. El CSE presentó, verbalmente, cifras diferentes según la ocasión. Justo antes de las elecciones el CSE anunció a los medios de comunicación que había 130.000 cédulas no distribuidas (incluyendo algunas de años anteriores) y 73.000 DSV sin distribuir. Una semana después de las elecciones el CSE informó a los observadores internacionales que las cifras eran mucho menores: 113.000 cédulas y 17.000 DSV. Los observadores nacionales también presentaron cifras distintas: 16.000 cédulas (del 2006 exclusivamente) y 89.000 DSV. La incertidumbre se mantiene, pues el CSE aún no ha presentado cifras oficiales.

²⁴ Ética y Transparencia, “Evaluación del proceso de cedulación ciudadana”, octubre de 2006.

sólo al FSLN y al PLC, o sólo a uno de éstos dos. En algunos casos (como en León, Boaco, Matagalpa y Masaya) el ALN y el MRS alegaron que las cédulas eran entregadas físicamente a miembros del FSLN o del PLC que luego se encargaban de distribuir las a sus simpatizantes pero no al resto de la ciudadanía.²⁵ La distribución fue a menudo desorganizada y varias oficinas municipales no mantuvieron registros adecuados sobre las cédulas entregadas o recibidas, ni sobre el número de cédulas que quedaba por distribuir de años anteriores. Sorpresivamente, a dos días de la jornada electoral, el CSE solicitó que todas las cédulas no distribuidas fueran devueltas a Managua, en un ejercicio de dudosa efectividad.²⁶ La impresión general fue de un proceso de distribución que estuvo en manos de las maquinarias de los partidos del FSLN y del PLC, pero que no siempre benefició eficazmente a estos propios partidos.

El CSE se demoró demasiado en responder a la preocupación pública por los retrasos en la entrega de cédulas, y no lanzó ninguna campaña de información pública ni realizó ninguna distribución extraordinaria, hasta el fin de semana antes de las elecciones, a pesar de contar con fondos especialmente asignados por el *Internacional Foundation for Electoral Systems* (IFES) para esta labor. La distribución extraordinaria facilitó la distribución, sobre todo en zonas urbanas, pero no logró colmar las necesidades. La distribución de cédulas fue desorganizada y poco transparente lo cual permitió que se generase una percepción generalizada de arbitrariedad y en algunos casos a una distribución con sesgo político. Con unos pequeños márgenes de votos en las elecciones para algunos diputados departamentales, las distorsiones en la distribución de cédulas podrían haber influido en los resultados.

6.5. El Padrón Electoral

Todo ciudadano con los 16 años cumplidos con una cédula o Documento Supletorio de Voto (DSV) tiene el derecho a votar. Tan sólo aquellos cuyos derechos políticos han sido suspendidos por una sentencia emitida por un tribunal están privados por ley de votar. Sin embargo, en la práctica, no existen procedimientos para permitir el voto de personas detenidas que aguardan juicio o de personas hospitalizadas. Tampoco hay disposiciones para el voto de ciudadanos residentes en el exterior. Un ciudadano no puede incorporarse al Padrón Electoral hasta que no obtenga su cédula o DSV, pero una vez incorporado al padrón es poco frecuente que sean eliminados del mismo hasta que se presente ante el Registro Civil Central el correspondiente certificado de defunción (si su defunción queda registrada).

En estas elecciones el número de personas inscritas en el Padrón Electoral final era de 3.665.141. La población total, según el censo de 2005, era de 5.142.098, con una cifra provisional, según el mismo censo, de 3.088.335 personas de más de 16 años.²⁷ Dependiendo, como lo hace, de la iniciativa de los ciudadanos, y en la información lenta y a menudo poco fiable de los registros civiles municipales para su actualización es comprensible que el Padrón Electoral contenga un elevado número de incorrecciones. Generalmente se considera que es demasiado generoso, incluyendo un elevado número de personas fallecidas, y también personas que emigraron manteniendo su derecho al voto, aunque pocos lo puedan ejercitar. También es cierto que el Padrón Electoral es poco inclusivo en cuanto a los nuevos votantes potenciales que carecen de

²⁵ En elecciones anteriores el personal de la CSE y representantes de los partidos se habían desplazado a zonas rurales para distribuir cédulas de pueblo en pueblo, una medida que se consideró generalmente positiva pero que el CSE no asumió como una buena práctica

²⁶ La intención del CSE era de rebajar los temores de que estas cédulas pudieran ser utilizadas fraudulentamente. Sin embargo, la falta de información pública sobre esta medida hizo que numerosos ciudadanos se desplazasen a las oficinas de los CEM locales para ser informados sobre el envío de cédulas a Managua. El fin de la distribución de cédulas en las distintas CEM del país varió: del viernes al mediodía en la RAAS, al sábado por la mañana en Managua.

²⁷ INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, www.inec.gob.ni

cédula, ya sea por no haberla solicitado, o porque su cédula aún no ha sido procesada. Auditorías recientes del Padrón Electoral realizadas por grupos de observadores nacionales sugieren que incluye casi el 90% de la población en edad de votar, una proporción que está en línea con los estándares internacionales.²⁸ Algunas de las críticas contra el Padrón Electoral en realidad están mal orientadas y deberían dirigirse al Registro Civil que alimenta al Padrón Electoral.

Otros errores del Padrón Electoral se detectan en casos en los que las direcciones están desactualizadas, casos que alcanzarían el 10% de la población capacitada para votar.²⁹ Depende de cada ciudadano el actualizar sus datos, incluyendo la dirección, ante las oficinas locales del CSE, que en periodos no electorales se limita a las oficinas departamentales. Antes de las elecciones se abre un periodo de verificación para actualizar el Padrón Electoral, lo cual permite a los ciudadanos actualizar sus direcciones y de este modo votar en una Junta Receptora de Votos más cercana a su domicilio, o incorporar su nombre si ha sido omitido por error. El cambio de dirección se permite aunque no se haya enmendado la cédula del ciudadano con la nueva dirección, lo cual supone una ventaja para los votantes. Sin embargo, estas disposiciones generan posibles confusiones con los casos estipulados en el artículo 41 de la Ley Electoral. El artículo 41 establece que podrán votar aquellos ciudadanos cuyos nombres no aparecen en el padrón electoral de la Junta Receptora de Votos, si presentan una cédula o DSV cuya dirección corresponda al mismo distrito electoral que la Junta Receptora de Votos en cuestión. En términos comparativos, es muy poco habitual que se permita votar a aquellos que no están incluidos en el Padrón Electoral, y normalmente esto sólo suele ocurrir en países en situaciones posteriores a algún conflicto, cuando aún no ha sido posible crear un Padrón Electoral fiable. Aunque el artículo 41 elimina una salvaguarda contra el voto doble es una excepción generalmente bien recibida por grupos de la sociedad civil, al ampliar las posibilidades para que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto teniendo en cuenta los errores del Padrón Electoral.

Después de los periodos de publicación y de corrección de errores, el Padrón Electoral se cerró a finales de septiembre después de la fecha establecida en el calendario electoral. Esto se debió en parte a la extensión del plazo para solicitar cédulas, a petición de varias organizaciones de la sociedad civil, que sostenían que cerca de 700.000 votantes potenciales corrían el peligro de perder su derecho a ejercer el voto. Sin embargo, al ampliarse este plazo y mantenerse la fecha de cierre y finalización del registro el 5 de octubre, se redujo el tiempo efectivo para que los partidos políticos pudiese impugnar cambios en el registro.

²⁸ Ética y Transparencia: “Auditoría de dos vías del Padrón Electoral”, junio de 2006. Con una actualización publicada en septiembre de 2006. Según el IPADE en el “Auditoría de dos vías del Padrón Electoral de la costa atlántica” de marzo de 2006, la cifra sería mayor ya que un 20% de la población no estaría incluida en el padrón.

²⁹ Ética y Transparencia: “Evaluación del proceso de cedulaación ciudadana” octubre de 2006. Se constató que otro 10% de la muestra estaba domiciliado en direcciones inexistentes, o donde aquella persona nunca había residido. La auditoría del IPADE de las regiones de la costa atlántica registró una situación más alarmante, con un 45% de inexactitudes en el Padrón, de personas que habían mudado de dirección, fallecido, abandonado el país, etc.

Capítulo 7

Los medios de comunicación

7.1. Panorama de los medios de comunicación

El panorama de los medios de comunicación en Nicaragua se compone de un gran número de referencias, debido sobre todo al hecho de que la radio es aún la principal fuente de comunicación en todo el país. Más de 150 emisoras de radio están registradas en el país, además de 5 cadenas de televisión de cobertura nacional, unas 12 cadenas de televisión local, y 3 periódicos diarios con una circulación limitada. La radio es el medio de comunicación por excelencia en los entornos rurales, mientras que la audiencia televisiva y los lectores de periódicos se concentran ante todo en las zonas urbanas.

Sólo existe un medio de comunicación de propiedad estatal en el país: *Radio Nicaragua*. Esta emisora tiene cobertura en prácticamente todo el país, pero su audiencia es bastante limitada, ocupando el puesto número 23 en el ranking nacional de las 150 emisoras de radio. Tras estar inactiva durante tres años, la cadena de televisión de propiedad estatal, *Canal 6* volvió a emitir el 21 de septiembre, pero sólo cuatro horas diarias, de lunes a viernes, con programas educativos mexicanos. Por tanto, la mayor parte de los medios de comunicación en Nicaragua son de propiedad privada, bajo el control de grupos financieros o familias específicas. Esto conlleva un entorno de los medios en el que prácticamente no existe la independencia, y donde la mayoría de los medios de comunicación tienen intereses políticos y económicos claros que determinan su actividad. La polarización del contexto político en el país también se ve reflejada en los medios de comunicación. Las emisoras de radio, cadenas de televisión y la prensa escrita están claramente alineadas con las ideologías políticas, ya sean sandinistas o liberales. Siendo *La Nueva Radio Ya*, *La Primerísima* y *Canal 4 TV* algunos de los medios de comunicación ligados o controlados por el FSLN. Por su parte los partidos liberales cuentan con el apoyo, o el control, sobre medios como *La Prensa*, *Canal 2 TV* (ambos favorables a la ALN), *Trinchera de la Noticia* y *Canal 12 TV* (ambos favorables al PLC).

La libertad de expresión es respetada en el país, y los medios de comunicación pueden operar sin las limitaciones de la censura de cualquiera de las instituciones gubernamentales. No obstante, asuntos como la reducción de las dispensas fiscales para la importación de papel o material de impresión –implementadas tras las últimas reformas constitucionales de 2005– y la ausencia de una ley que garantice el acceso a la información pública, son motivos de preocupación entre los medios de comunicación nicaragüenses. Por lo general los periodistas en Nicaragua no se topan con limitaciones en el desempeño de sus labores, aunque en los últimos años han surgido algunos casos aislados de intimidación, e incluso de asesinato, no sólo entre periodistas de investigación trabajando sobre el crimen organizado o el tráfico de estupefacientes, sino también entre periodistas políticos.

7.2. El marco legal de los medios de comunicación

Las disposiciones legales sobre las actividades de los medios de comunicación en Nicaragua son muy limitadas. No existe una ley específica sobre los medios de comunicación en el país y las únicas disposiciones que inciden tangencialmente sobre cuestiones relativas a los medios de comunicación se encuentran en la Constitución y en el Código Penal. El artículo 68 de la Constitución establece que los medios de comunicación de masas deben contribuir al desarrollo

del país, y confieren al Estado la responsabilidad de asegurar que los medios de comunicación no sean controlados por intereses extranjeros o monopolios económicos. Este artículo también prohíbe la censura y el desmantelamiento de las imprentas u otros equipos utilizados para la circulación de opiniones. El artículo 183 del Código Penal regula la difamación y delitos contra la decencia pública en los medios de comunicación, estableciendo también la obligación de publicar, en un plazo de 24 horas, la sentencia respectiva y la retracción del medio de comunicación, cuando fuera requerida por la parte ofendida. El artículo 10 de la Ley de Emergencia otorga al Presidente de la República la capacidad de suspender emisiones de radio y de televisión al igual que periódicos, o cualquier otro formato de comunicación, cuando fuera necesario para el mantenimiento del orden público.

Las provisiones sobre la cobertura mediática de la campaña electoral también se encuentran en el Capítulo 7 de la Ley Electoral. El artículo 87 estipula que durante el periodo de la campaña electoral, los partidos políticos pueden recurrir a los medios impresos, radio y televisión con fines de publicar información de la campaña. Además esta disposición establece que toda propaganda electoral debe identificar al partido o alianza que la difunde o que la encargó, y prohíbe las propagandas electorales que desacrediten o dañen a otros candidatos o que llamen a la abstención electoral o a la violencia.

La distribución y limitaciones sobre el uso del tiempo de antena o espacio por parte de los partidos políticos están reguladas en el artículo 90. Esta disposición otorga al CSE la responsabilidad de garantizar el derecho de los partidos y alianzas a adquirir un tiempo de antena y espacio diario en los medios de comunicación. Establece además un máximo de 45 minutos diarios de propaganda electoral en cada emisora de radio, y de 30 minutos diarios en cada cadena de televisión, además de un límite de 2 páginas diarias en cada periódico. El artículo añade que ningún partido o alianza puede adquirir más de 10% de este tiempo o espacio total. Esta estipulación no fue ni respetada ni sancionada por el CSE. No obstante, en caso de su correcta aplicación habría dejado a la mitad del tiempo disponible sin beneficiario, teniendo en cuenta que sólo cinco partidos políticos competían en estas elecciones.

Finalmente, la Ley Electoral, aunque haga una distinción entre medios de comunicación públicos y privados, no contempla ninguna provisión respecto de la asignación de tiempo de antena gratuito a los partidos en medios electrónicos. En el caso de la emisora de radio estatal, *Radio Nicaragua*, el artículo 90 deja en manos del CSE la responsabilidad de analizar las propuestas de los partidos respecto del uso de su tiempo de antena, y la elaboración de un calendario para asegurar la distribución equitativa de ese tiempo. Una provisión de este tipo pierde su utilidad en un contexto en el que los partidos políticos deben pagar para su tiempo de antena.³⁰

7.3. Metodología del Monitoreo de Medios

La MOE UE monitoreó un total de 15 medios de comunicación nicaragüenses entre el 5 de octubre y el 5 de noviembre para evaluar su grado de imparcialidad y cumplimiento de las reglas y normas establecidas para la cobertura de la campaña electoral. El monitoreo también permitió que la MOE UE evaluase el nivel de acceso por parte de los distintos partidos y candidatos a los medios de comunicación, y la legitimidad de cualquier queja que presentasen los partidos sobre la calidad y cantidad de cobertura lograda en los medios de comunicación.

La muestra seleccionada por la MOE UE para su monitoreo tomó en cuenta los medios de comunicación, tanto públicos como privados, electrónicos como impresos, aquellos con la mayor

³⁰ Durante el periodo de campaña, sólo el PLC y la ALN compraron tiempo de antena en Radio Nicaragua.

audiencia y cubriendo las diferentes tendencias políticas. Los medios de comunicación monitoreados por la MOE UE fueron los siguientes:

Radio: *Radio Nicaragua, La Nueva Radio Ya, Radio La Primerísima, Radio La Corporación y Radio 580*

Televisión: *Canal 2, Canal 4, Canal 8, Canal 10 y Canal 12*

Prensa escrita: *La Prensa, El Nuevo Diario* (periódicos), *Bolsa de Noticias, Trinchera de la Noticia* (periódicos) y *Confidencial* (publicación semanal).

Se formó a un total de 6 monitores de medios de comunicación para que registrasen el tiempo y espacio en antena logrado por los partidos políticos y los candidatos en los distintos medios de comunicación, al igual que para evaluar el tono de la cobertura (negativo, neutral o positivo).

7.4. Análisis de los medios de comunicación

En línea con el artículo 87 de la Ley Electoral, los partidos políticos y alianzas utilizaron las emisoras de radio, cadenas de televisión y la prensa escrita para difundir sus mensajes durante el periodo de la campaña electoral. No obstante, las campañas de los partidos en los medios de comunicación se centraron ante todo en las personalidades de los candidatos y en eslóganes careciendo, por lo general, de información específica sobre sus plataformas políticas.

En una iniciativa positiva, varias cadenas de televisión, emisoras de radio y periódicos produjeron programas o ediciones especiales para informar al público sobre los diferentes candidatos, incluyendo debates políticos, entrevistas con candidatos y propuestas políticas por parte de los partidos sobre diferentes asuntos. Desafortunadamente, la mayoría de estas iniciativas carecieron de información sobre el FSLN, debido a la decisión tomada por su candidato a la presidencia de no ofrecer entrevistas o participar en debates públicos durante la campaña. Esta medida privó a los votantes de información sobre las propuestas políticas del FSLN.

Ninguno de los 15 medios de comunicación monitoreados por la MOE-UE respetó las disposiciones legales respecto de las limitaciones al tiempo y espacio diario para propaganda electoral. Esto resultó en una saturación de publicidad de los partidos y campos pagados por ellos en las cadenas de televisión y emisoras de radio, especialmente en la semana antes de la jornada electoral. El CSE no tomó ninguna medida respecto a ello, justificando su inactividad con la necesidad de proteger la libertad de expresión y argumentando que cualquier intento de implementar estas disposiciones habría sido mal recibido por los medios de comunicación.

De un modo similar, las disposiciones respecto de la identificación de los orígenes de los materiales de propaganda no fueron respetadas por los medios. En algunos casos se emitió o publicó propaganda política sin identificar al partido o alianza que los encargó. Además, gran parte de la propaganda que publicaron el PLC y la ALN contenía contenidos ofensivos destinados a dañar la integridad de algunos de los candidatos. El ejemplo más claro de esta práctica se observó en el campo pagado por el PLC “*En fuego cruzado*”, con formato de programa de entrevistas (*talk show*), emitido diariamente en *Canal 8 TV* y transmitido simultáneamente por 9 cadenas de televisión. El programa que copresentaba el jefe de campaña del PLC, Enrique Quiñónez, retrató en varias ocasiones al candidato presidencial del FSLN como el diablo y mostró continuamente imágenes del periodo de la guerra difundiendo el mensaje de que la victoria electoral de Ortega volvería a sumir al país en la guerra. El 12 de octubre, Quiñónez aludió en su programa a las supuestas relaciones sexuales que algunos legisladores de la ALN tenían con el ex presidente Arnoldo Alemán.

El tono negativo y ofensivo de la campaña fue en aumento en los días previos a la jornada electoral, no sólo por la publicidad de partidos políticos como el PLC o la ALN, sino también con publicidad de organizaciones de la sociedad civil, o grupos religiosos, como el Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE), Mujeres al Rescate de la Historia o de la Coalición Evangélica. En este contexto la penalización del aborto terapéutico aprobada el 26 de octubre, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, salvo el MRS, impulsó la publicación en varios periódicos de anuncios pagados por parte de asociaciones de mujeres que retrataron a los candidatos presidenciales del FSLN, PLC y la ALN como “asesinos de mujeres”. Una vez más, el CSE no tomó acción alguna para poner fin a estas prácticas ni solicitó la retirada de estos materiales. Tampoco asumieron su responsabilidad los medios de comunicación en este caso y no pusieron fin a la difusión o publicación de los mensajes difamatorios que se emitieron.

Según las disposiciones sobre el periodo de silencio electoral, las cadenas de televisión, emisoras de radio y periódicos eliminaron toda propaganda electoral 72 horas antes de la jornada electoral. No obstante, *Canal 4 TV* y *La Nueva Radio Ya* violaron flagrantemente el silencio electoral difundiendo la canción de campaña del FSLN en numerosas ocasiones. En cuanto al resto de los medios de comunicación monitoreados por la MOE-UE, el silencio de campaña también se violó mediante la difusión de programas de estudio en el que analistas políticos hicieron campaña a favor de una u otra opción política (*Canal 2*, *Canal 8* y *Canal 10*), o publicaron artículos de opinión claramente a favor del voto en una dirección específica (*La Prensa* y *El Nuevo Diario*).

Durante el periodo monitoreado, varias campañas de educación cívica y de educación para votantes de organizaciones privadas como IPADE, Ética y Transparencia o Movimiento por Nicaragua fueron emitidas en cadenas de televisión o emisoras de radio. Sin embargo, el CSE tan sólo emitió una campaña en los medios, tratando sobre la recogida de las cédulas.

7.5. Resultados del monitoreo de medios de comunicación

Los resultados del monitoreo de medios de comunicación muestran que en general los medios de comunicación difundieron una variedad de opiniones que cubrieron el espectro de las cinco fuerzas políticas que competían en estas elecciones. Sin embargo, la evidente inclinación política que caracterizó a la mayoría de los medios resultó en una cobertura generalmente sesgada del proceso electoral. Los resultados del monitoreo de medios de comunicación muestran desequilibrios en la cantidad de tiempo/espacio y/o el tono dedicado a los partidos políticos en la mayoría de los medios de comunicación que fueron analizados. De distintas formas, la mayoría de los medios monitoreados intentaron, mediante su cobertura, favorecer o dañar la reputación a partidos o candidatos específicos, según sus propias inclinaciones políticas.

Todas las fuerzas políticas que competían en estas elecciones lograron alguna cobertura en todos los medios de comunicación monitoreados por la MOE UE, salvo AC, que no llegó a ser mencionada en *La Nueva Radio Ya* o en *Canal 4 TV*. Un total de 11 de los 15 medios de comunicación que fueron monitoreados realizaron una cobertura electoral sesgada tanto en el espacio/tiempo y/o en el tono dedicado a cada partido o candidato, y por lo general no distinguieron entre la información y la opinión. Los medios de comunicación que realizaron una cobertura relativamente imparcial durante el periodo monitoreado fueron *Canal 8*, *Canal 10*, *Bolsa de Noticias* y *Confidencial*.

Si bien los medios de comunicación sandinistas (*La Nueva Radio Ya* y *Canal 4*) centraron su cobertura únicamente en las actividades del FSLN y de su candidato presidencial, ignorando a otros partidos y candidatos, los medios de comunicación de tendencia liberal (*La Corporación*, *Canal 2*, *La Prensa*, y *Trinchera de la Noticia*) dedicaron más tiempo/espacio a desacreditar y

poner en entredicho a rivales políticos más que a alabar a sus propios candidatos. Ningún partido político, medio de comunicación, o el CSE presentó recursos formales durante el periodo analizado respecto de la cobertura electoral en los medios de comunicación.

7.5.1. Gráficos del monitoreo de los medios de comunicación

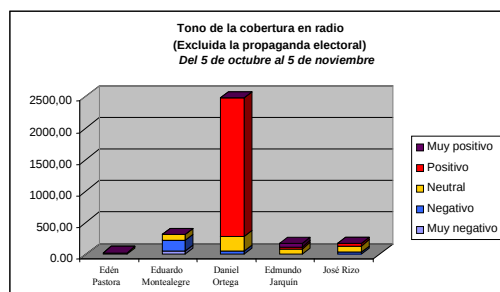
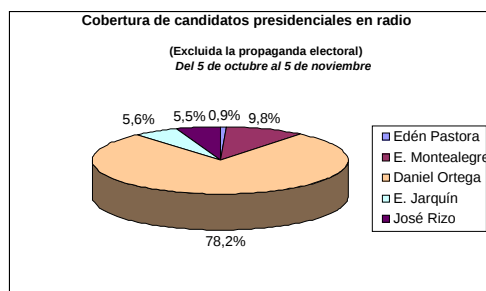
Al analizar el conjunto de los resultados de los 15 medios de comunicación monitoreados por la MOE UE, se observa que el FSLN fue el partido que en su conjunto logró una mayor cobertura electoral (excluyendo propaganda electoral) en la radio, la televisión y la prensa escrita. El fuerte desequilibrio que se constata en las cifras de cobertura en radio y televisión se debe ante todo a la gran cuota de tiempo/espacio dedicada al FSLN en *La Nueva Radio Ya* y *Canal 4*.³¹

Partidos políticos	Radio	Televisión	Periódicos
FSLN	66,7%	34,9%	29,6%
PLC	8%	23,8%	24,5%
ALN	14,8%	21,9%	23,8%
MRS	7,9%	13%	15,4%
AC	2,5%	6,4%	6,7%

Distribución de la cobertura total recibida por los diferentes partidos políticos

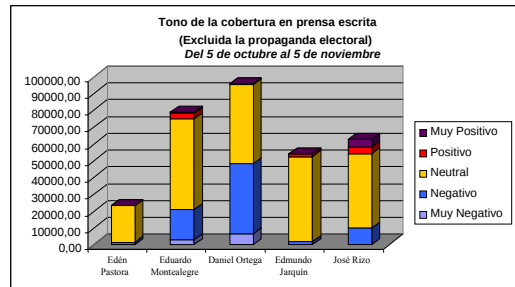
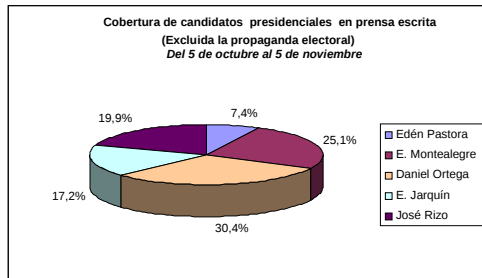
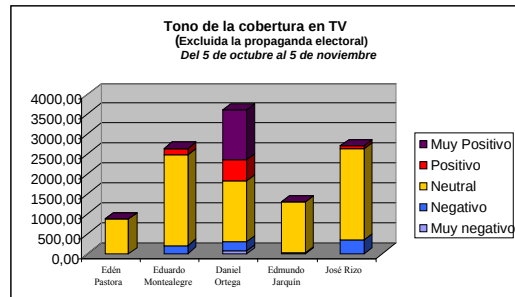
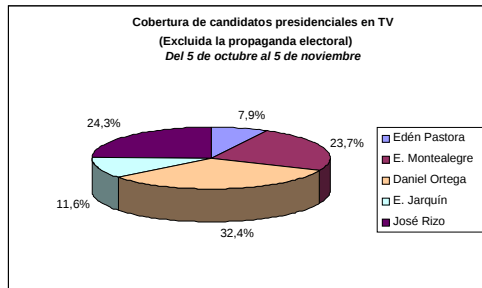
Aparte de la cantidad, el desequilibrio también se vio reflejado en el tono de la cobertura, logrando el FSLN la mayor cobertura de tono negativo en todos los medios de tendencia liberal, pero también la mayor cobertura de tono positivo en los medios con tendencias pro-sandinistas. En conjunto el FSLN recibió la mayor cantidad de notas negativas en todos los medios radiofónicos (13%), televisivos (18%) y en los medios impresos (47%), también sumaron la mayor cantidad de noticias de tono positivo en la radio (73%) y la televisión (36%).

El monitoreo de la presencia de los candidatos presidenciales en los medios de comunicación muestran que Daniel Ortega fue quien logró una mayor cobertura en todas las radios (78,2%), canales de televisión (32,4%) y en la prensa escrita (30,4%). El análisis del tono de toda esta cobertura muestra que el candidato presidencial del FSLN logró el mayor número de noticias positivas en la radio y la televisión, pero también el mayor número de noticias de tono negativo en la prensa escrita.

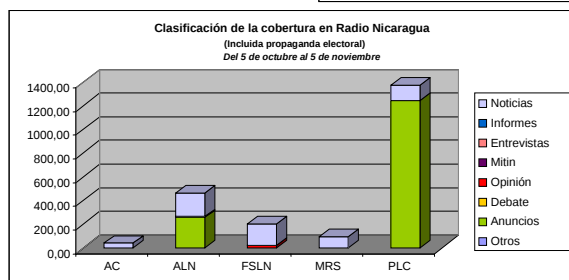
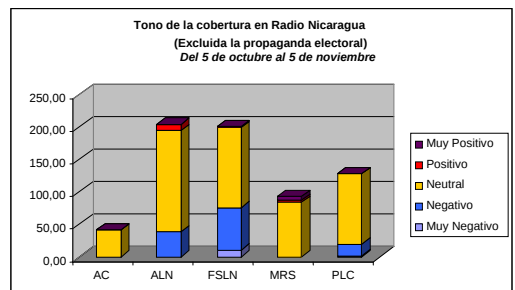
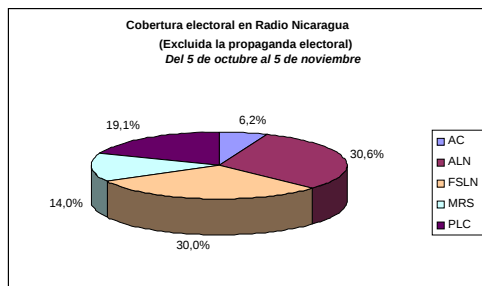


³¹ Para ver los gráficos finales de cada uno de los 15 medios monitoreados, ver Anexo II

MOE UE Nicaragua 2006 – Informe Final



Radio Nicaragua, el único medio de comunicación de propiedad estatal en el país, asignó tiempo de antena para los cinco partidos que competían en estas elecciones, siendo la ALN (30,4%) y el FSLN (30,1%) los que recibieron una mayor cobertura. Un análisis del tono de esta cobertura indica que aunque el 19,5% de la cobertura de la ALN fue negativa, la cantidad de notas de tono negativo respecto del FSLN fue casi el doble (38,3%). El PLC y la ALN fueron los únicos partidos que compraron tiempo de antena en la radio estatal para su campaña electoral.

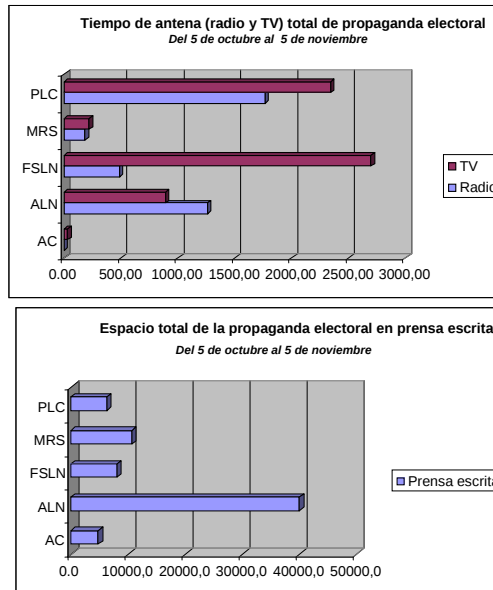


En cuanto a la propaganda electoral en los medios de comunicación, el PLC fue el partido que adquirió la mayor cantidad de espacio de antena en los medios electrónicos. Durante el periodo

analizado el tiempo de antena comprado por el PLC para su propaganda y campos pagados superó los 2.000 minutos en televisión (más de 33 horas) y 1.500 minutos en la radio (25 horas).

Por su parte el FSLN, el segundo partido que más tiempo de antena adquirió, centró su estrategia principalmente en la televisión (con más de 41 horas de propaganda y de campos pagados), conocedor del apoyo radiofónico que ya estaba logrando de *La Nueva Radio Ya*.

La ALN fue el tercer partido que más tiempo de antena compró en radio y televisión, y fue el partido que realizó la mayor inversión en espacio publicitario electoral en la prensa escrita, periódicos y revistas. En total la ALN adquirió 40.000 centímetros cuadrados de espacio (25 páginas) para publicar su propaganda electoral. La presencia de publicidad electoral del MRS y de AC fue mucho menor, tanto en la prensa escrita como en los medios electrónicos.



Capítulo 8

Cuestiones de género y de minorías

8.1. La participación de las mujeres en las elecciones

En Nicaragua no existen barreras legales respecto de la participación en pie de igualdad entre hombres y mujeres, y de hecho la Constitución en su artículo 48 establece una obligación positiva del Estado para eliminar los obstáculos a la igualdad de género y para lograr una participación efectiva de las mujeres en la política. No obstante, el grado de representación de las mujeres como candidatas, miembros electos, y votantes registrados no refleja su porcentaje relativo a la población total de Nicaragua.

8.1.1. Candidatas y parlamentarias

El porcentaje de mujeres candidatas en estas elecciones (23%) fue muy inferior al porcentaje de mujeres en la distribución demográfica (52%).³² Muchas de las mujeres candidatas fueron ubicadas en puestos inferiores en las listas de candidatos de los partidos políticos, lo cual redujo significativamente su posibilidad de ganar un escaño. Solamente una mujer participó como candidata a las elecciones presidenciales, y lo hizo como candidata a la vicepresidencia, de la AC. En total sólo 17 mujeres (19%) resultaron elegidas como diputadas en la Asamblea Nacional, un número inferior al de la legislatura anterior donde había 22 mujeres (24%) en la AN. Aunque en teoría existen cuotas voluntarias en la mayoría de los partidos respecto de la participación de mujeres candidatas (incorporadas en los noventa tras las presiones de los movimientos de mujeres) en la práctica estas cuotas no se cumplen, o no se aplican de forma eficaz en el proceso de finalización de las listas de candidatos.³³ Esto se debe al hecho de que están fusionadas con otras cuotas, como la de la juventud; o por no haber requisitos específicos para ubicar a las mujeres en puestos con posibilidades de ser elegidas; o porque las cuotas de mujeres se ven afectadas negativamente cuando se tiene que colocar a candidatos de otros partidos con los que han entrado en alianzas en puestos altos de la lista, y cuando estos partidos no tienen las mismas cuotas de participación femenina. De hecho el PLC presentó tan sólo un 20% de candidatas para la AN (en puestos de propietaria, sin incluir a las suplentes), por su parte el FSLN presentó un 33% de candidatas, la ALN un 16% y el MRS un 21%. El partido que obtuvo un mayor número de mujeres electas a la AN fue el FSLN, que desde hace ya muchos años tiene un número significativo de diputadas en la AN. Por otra parte, las mujeres que han llegado a ser titulares de un ministerio lo han hecho generalmente en ministerios “tradicionales” como la familia, salud y educación (ver Anexo III sobre estadísticas de género).

Sin embargo, se han planteado dudas sobre la efectividad real de la presencia limitada de mujeres en la Asamblea Nacional actual, para la promoción de cuestiones de género. Un reciente informe ha destacado que la AN saliente no aprobó ninguna ley en favor de la igualdad de género, estando bloqueada desde el 2003 la propuesta de ley de igualdad de derechos y oportunidades, por la falta de apoyo de los partidos.³⁴ Aún más preocupante resultó el hecho de que a diez días de la jornada electoral, se aprobó apresuradamente una controvertida ley para penalizar el aborto terapéutico en casos de violación y necesidad médica, que había sido legalizado hacía casi 100 años. La mayoría

³² INEC 2005.

³³ 40% para el PLC y el MRS, 30% para el FSLN.

³⁴ Diagnóstico: “La mujer en las elecciones nacionales”, Asociación de Mujeres Profesionales por el Desarrollo (AMPDI), septiembre de 2005.

de diputadas (del FSLN, PLC y de lo que es ahora la ALN) votaron en favor de esta penalización, generando gran consternación en el seno de los movimientos por los derechos de la mujer. Según líderes del movimiento de derechos de la mujer, esta votación se debía a acuerdos entre sus partidos y la Iglesia, y consideraron que mostraba hasta donde los partidos están dispuestos a alejarse de sus principios declarados, para lograr el apoyo de grupos poderosos. Este voto también demostró el poderoso control que ejercen los cuadros de los partidos, por lo que los diputados, y diputadas, al final no tuvieron una verdadera posibilidad de elegir cómo votar. La fuerte estructura caudillista de los dos principales partidos no deja mucho lugar para que surjan y prosperen diferencias de opinión, por lo que las mujeres que desean avanzar en la estructura de los partidos deben mostrar lealtad hacia las líneas de los partidos y sus líderes. Algunas de las mujeres más poderosas en la política están vinculadas a poderosos políticos masculinos, como es el caso de Rosario Murillo, la mujer de Daniel Ortega, y directora de la campaña del FSLN, y María Dolores Alemán, hija de Arnoldo Alemán y dirigente de la sección femenina en el PLC. La experiencia en todo el mundo muestra que una mayor democracia interna en los partidos tiende a favorecer el nombramiento de más candidatas. Al igual que en otros muchos países, es difícil que las legisladoras se dediquen a defender cuestiones de género sin contar con un apoyo significativo en la asamblea y sin que exista un poderoso movimiento de género en la sociedad civil para apoyarlas y exigirles.

8.1.2. Mujeres votantes

Las mujeres representan el 50,4% del Padrón Electoral y un 52% de la población, lo cual indica un menor grado de inscripción en el padrón comparado con los hombres. Es probable que las dificultades para conseguir la cédula y el posterior registro tengan una mayor repercusión para las mujeres, para quienes es generalmente más difícil realizar múltiples visitas a las oficinas del CSE para resolver el trámite, al tener muchas la responsabilidad del cuidado de sus hijos y siendo muchas madres solteras. A fecha de la salida de la MOE UE de Nicaragua, el CSE no había divulgado información específica sobre la participación de las mujeres en las elecciones.

La mayoría de las plataformas políticas oficiales de los partidos políticos se referían a la igualdad de oportunidades y a la igualdad de las mujeres, pero en términos generales y retóricos. Pocas propuestas específicas o metas tangibles fueron mencionadas (un ejemplo fue la promesa del PLC de incluir un 50% de mujeres en cargos de toma de decisiones en el gobierno). Por su parte el MRS, que participó en estas elecciones aliado con el Movimiento Autónomo de Mujeres no presentó ninguna propuesta específica para las mujeres, sino que se centró en una plataforma que según ellos beneficiaría a todos por igual, incluyendo las mujeres, estableciendo un estado democrático laico y con justicia social. No obstante, en cuanto a las campañas de los partidos políticos en los medios de comunicación de masas y en mítines políticos, los observadores de la MOE UE destacaron que hubo muy pocas referencias a la igualdad de género o a los derechos de las mujeres, salvo en el caso del MRS y muy pocas actividades de campaña estuvieron centradas especialmente en las mujeres. En las actividades de campaña los observadores de la MOE UE informaron sobre una presencia bastante equitativa entre hombres y mujeres, de entre un 40% y un 50% de mujeres. Se desarrollaron también, por parte de organizaciones de la sociedad civil, algunas campañas de educación cívica dirigidas a las mujeres, pero ninguna por parte del CSE.

8.1.3. Las mujeres en la administración electoral

La participación de las mujeres es más escasa en los niveles superiores de la administración electoral y crece progresivamente según se va descendiendo en la jerarquía electoral. Tan sólo hay una mujer entre los 10 magistrados, entre propietarios y suplentes del CSE, y con un cargo de magistrada suplente. Hay un 20% de funcionarias electorales a nivel de los consejos

departamentales, un 40% a nivel municipal, y más de 67% en las Juntas Receptoras de Votos. Son los partidos políticos los que nombran a los candidatos para todos estos cargos, y son también personas nombradas por los partidos quienes los designan, por lo que es a nivel de los partidos que se deben tomar esfuerzos para incrementar el nivel de participación de las mujeres.

8.2. La participación de las minorías y cuestiones relativas a las poblaciones indígenas

Históricamente ha existido en Nicaragua una fuerte división cultural entre las regiones de los océanos Pacífico y Atlántico. Si bien en la costa del Pacífico la mayoría de la población está compuesta de descendientes de las poblaciones indígenas anteriores y de inmigrantes (mestizos), esta mezcla intercultural no se desarrolló del mismo modo en la región de la costa del Atlántico. Siguen existiendo hoy en día minorías étnicas de diversa importancia, y en orden descendiente se pueden citar: miskitos, creoles, mayagna (conocidos como sumo), garífunas y ramas. De estos algunos son poblaciones indígenas (miskito, mayagna y rama) mientras que otros se establecieron en esta región en épocas más modernas (creoles y garífuna). Sin embargo, la diferencia cultural que existe, más allá de la diferente composición étnica de los pueblos que habitan en ambas costas, se debe sobre todo a los diferentes sistemas colonizadores a las que fueron sujetos los pueblos que habitaban las dos costas. La región del Océano Pacífico fue sometida a la colonización española, mientras que la costa atlántica, generalmente llamada la región caribeña por sus habitantes, estuvo bajo control británico.

En la actualidad viven unos 150.000 miskitos en la costa atlántica, la mayoría de los cuales se encuentran en la RAAN. El número de mayangas en la RAAN es de unos 15.000, y otros 5.000 vivirían en la RAAS. No hay ni ramas ni garífunas en la RAAS, y pocos creoles sobre todo en Bilwi. Los miskitos dominan los tres municipios de Bilwi, además de Waspam y Prinzapolka en la RAAN, mientras que hay relativamente pocos miskitos en Siuna, Rosita y Bonanza. Por otra parte, las comunidades mayanga se encuentran principalmente en Bonanza y Siuna, y en menor medida en Rosita y Waspam (en la comunidad Umbral cerca de San Carlos). En total, los mayangas conforman 66 comunidades repartidos en 9 regiones.³⁵

Incluso tras la integración de las regiones de la costa atlántica al Estado de Nicaragua, que tuvo lugar formalmente en 1894 con el fin del gobierno británico, la costa atlántica siempre se mantuvo como una entidad diferente al resto del país, inclinándose tanto cultural como económicamente más hacia el Caribe y América del Norte que el resto de Nicaragua. Esta división todavía es perceptible hoy en día, a pesar de algunos limitados intentos por lograr la integración, que comenzaron con el gobierno del FSLN en 1979. Teniendo en cuenta esta situación especial y tras algunos enfrentamientos violentos entre el gobierno central y las poblaciones indígenas a principio de la década de los ochenta, se aprobó en 1987 la Ley de Autonomía. La ley contemplaba la creación de consejos regionales para gobernar las dos regiones: la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), y la capacidad para negociar con el gobierno central sobre cualquier asunto de interés especial para las dos regiones.

Tras la aprobación de la Ley 28, los 45 miembros del Consejo Regional de cada región son elegidos de entre 15 distritos regionales, en diez de los 30 distritos el primer candidato en cada lista debe pertenecer a un grupo étnico en concreto. Ambos consejos se quejaron de que sus

³⁵ Según el Censo de 2005, un 8,6% de la población se identificó como perteneciente a minorías étnicas o comunidades indígenas; fue la primera vez que se incorporó esta pregunta al Censo. Sin embargo, otras estimaciones sitúan el porcentaje de las minorías étnicas sobre la población total en el 14%.

funciones se veían limitadas por la estrecha aplicación de la Ley de Autonomía por parte del gobierno central, sobre todo en lo relativo a las concesiones otorgadas a multinacionales extranjeras para la explotación de recursos naturales. La Constitución ofrece protección contra la discriminación, aunque muchos consideran que aún queda mucho por hacer. El CSE no produjo ningún material de educación cívica o de educación para votantes en lenguas indígenas, aunque si lo hicieron algunas ONG. El personal de las Juntas Receptoras de Votos fue reclutado entre la población local y hablaba la lengua local más hablada, por lo que no se indicaron problemas lingüísticos durante la jornada electoral. Muchos de los grupos indígenas de la costa atlántica viven en comunidades remotas y de difícil acceso, como por ejemplo en la ribera del río Coco, por lo que se ven especialmente afectadas por las dificultades para conseguir una cédula (ver Capítulo VI).

No hay ninguna disposición específica en la Ley Electoral que garantice un número de escaños en la Asamblea Nacional para las minorías étnicas. Los partidos regionales de la costa atlántica que representan a minorías étnicas no pueden presentarse a las elecciones nacionales si no lo es bajo una alianza con partidos nacionales. En estas elecciones se dieron alianzas entre el FSLN y YATAMA (*Yapti Tasba Masraka Nanih Aslatakanka*-Organización de los Hijos de la Madre Tierra), de la ALN con otra rama de YATAMA, del PLC con el Partido Indigenista Multiétnico (PIM), y de la ALN con el Partido Movimiento Unidad Costeña (PAMUC). Dos representantes de minorías étnicas ganaron escaños en la Asamblea Nacional, ambos por la Alianza-FSLN, lo cual supone uno más que en la AN saliente.³⁶

El número de escaños asignados en la Asamblea Nacional para las dos regiones autónomas (tres para la RAAN y dos para la RAAS) se establece en la Ley Electoral. Sin embargo esta distribución data de 1995 y no se ha realizado revisión alguna desde entonces para incorporar los cambios demográficos, y el crecimiento de la población en estas dos regiones, principalmente debido a la anexión de algunos municipios a estas regiones. Si se tomase en cuenta las cifras de población del 2005, el número de escaños para cada región debería ser de cuatro para cada una.

³⁶ Brooklyn Rivera Bryan y Loria Raquel Dixon Brautigam

Capítulo 9

El contexto preelectoral

9.1. La inscripción de los partidos políticos y los candidatos

Tal y como se relató en el Capítulo 4, la inscripción de partidos políticos y de candidatos es una de las partes del proceso en el que las disposiciones existentes son especialmente restrictivas para los partidos pequeños o de reciente creación. Para poder participar en estas elecciones, más allá de la onerosa exigencia de contar con una directiva en cada uno de los 153 municipios del país, cada partido debía presentar candidatos (y sus respectivos suplentes) para cada escaño y cada circunscripción (si se incluye el Parlamento Centroamericano esto suponía un total de 220 escaños). Este requisito dificulta el acceso para los partidos de menor tamaño. Se permiten las alianzas entre partidos, y el unirse en una alianza con un partido mayor puede ser la única forma en la que pueda participar un partido menor que no sea capaz, solo, de lograr el mínimo de 4% de los votos. En estas elecciones se formaron cuatro alianzas en las que participaron todos los partidos de mayor importancia. Tan sólo un partido participó en solitario, la Alternativa por el Cambio (AC), que al final logró menos de un 1% del voto total, por lo cual debería perder su personalidad jurídica.

Solamente está permitida la formación de partidos regionales en las dos regiones autónomas del Atlántico, pero sólo para las elecciones a nivel municipal y regional. Para participar en elecciones nacionales, incluso en la lista para diputados por circunscripción nacional, los partidos regionales deben aliarse con partidos de ámbito nacional. La existencia de este requisito para las elecciones nacionales, además de no ser consistente con los procedimientos para las elecciones locales y regionales, genera serias dudas desde un punto de vista de la verdadera autonomía regional. De ahí que algunos partidos regionales creasen alianzas con partidos nacionales para poder competir en las elecciones legislativas (ver Capítulo 8).

La Constitución enumera los requisitos para ser candidato (a la presidencia y como diputado a la AN), ser: (i) ciudadano nicaragüense y haber renunciado a cualquier otra nacionalidad al menos cuatro años antes de las elecciones; (ii) haber vivido en el país durante los cuatro años anteriores a las elecciones;³⁷ (iii) haber cumplido los 21 años en el caso de los candidatos a diputado de la AN, y de 25 años en el caso de los candidatos a la presidencia; y (iv) gozar de la plenitud de derechos civiles y políticos. En el caso de los candidatos a diputados por las listas departamentales o regionales se añade el requisito de haber nacido en la región o departamento en cuestión, o de haber vivido en el mismo durante los dos años anteriores a las elecciones. No es posible ser Presidente por más de dos mandatos y estos no pueden ser consecutivos.³⁸ No existen limitaciones a la reelección de los diputados.

La lista de candidatos para todas las elecciones en juego debía ser presentada para el 31 de mayo. Tras lo cual se abrió un periodo de impugnaciones. La lista final de candidatos fue publicada por el CSE el 19 de junio. Los temores de que algunos candidatos no serían inscritos como tales en estas elecciones (como había ocurrido en elecciones anteriores) no se realizaron, al registrarse

³⁷ Salvo que trabajen en el extranjero en una misión diplomática o ante una organización internacional o estudien en el extranjero.

³⁸ La cuestión de la reelección presidencial es muy controvertida, con varios reformistas que exigen la prohibición de toda reelección, por el temor a que la Constitución pueda ser enmendada para permitir reelecciones consecutivas. En todo caso, a nivel internacional, no es raro que se permitan reelecciones consecutivas.

candidatos de todas las tendencias políticas. Después del 19 de junio, no se permitieron cambios a la lista de candidatos para las elecciones legislativas, ni en caso de fallecimiento o dimisión (en estos casos el candidato suplente se convertiría en propietario). En caso de fallecimiento, incapacidad o retirada de la candidatura de un candidato presidencial se permite que el partido político nombre a un sustituto, tal y como ocurrió luego del fallecimiento en julio del candidato presidencial del MRS, Herty Lewites.

El cierre del periodo de registro de candidatos, con tanto tiempo antes de que se inicie la campaña electoral (el 19 de agosto) no está estipulado en la Ley Electoral (sólo se estableció en el calendario electoral) y no parece tener ninguna clara utilidad. Durante este largo periodo entre el registro y las elecciones varios candidatos anunciaron su intención de cambiar su afiliación partidista sin retirar su candidatura anterior (es decir que se unirían, una vez electos, a la bancada de otro partido). Esto pudo haber creado bastante confusión para algunos votantes y fue motivo de frustración para los partidos afectados que expresaron su intención de solicitar una reforma de la Ley Electoral que permita el cambio hacia listas abiertas, o para que se permita a los partidos sustituir a los candidatos que hubiesen expresado tales intenciones.

9.2. Preparativos electorales

Los preparativos logísticos de la CSE estaban ya en marcha cuando fue desplegada la MOE UE. La producción y entrega de los materiales electorales para la jornada electoral, incluyendo la impresión de las boletas, se realizó de una forma técnicamente competente. El material electoral fue por lo general distribuido sin problemas a nivel local en la semana anterior a las elecciones, y almacenado adecuadamente, con la cooperación de la policía y el ejército que ayudaron de forma diligente y profesional a los funcionarios electorales, asumiendo un papel tranquilizador para la población. La distribución de las cédulas fue más problemática (ver Capítulo 6.5), al igual que el nombramiento de los miembros de las Juntas Receptoras de Voto (ver Capítulo 5.2).

9.3. Educación para el voto

La MOE UE observó un número limitado de actividades de educación cívica y al voto organizadas por el CSE, todas relacionadas con la distribución de cédulas. Los esfuerzos del CSE para informar a la ciudadanía sobre la necesidad de ir a recoger sus cédulas fueron inadecuados, a pesar de la obligación legal de realizar una campaña de educación pública sobre esto (artículo 57, Ley de Identificación Ciudadana). Se realizaron numerosos llamamientos por parte de la sociedad civil para que el CSE lo hiciese, y estuvieron disponibles, con tiempo de antelación, los fondos necesarios provenientes de la asistencia técnica internacional. No obstante, el CSE sólo realizó una breve campaña sobre ello en los medios de comunicación, y esto justo antes de las elecciones. El CSE no realizó ninguna otra campaña de educación cívica o al voto en los medios de comunicación de masas en el periodo observado por la MOE UE, aunque se imprimieron algunos folletos o mantas sobre las cédulas. Varias campañas de educación cívica desarrolladas por organizaciones privadas como IPADE, Ética y Transparencia, o Movimiento por Nicaragua (MpN) fueron divulgadas en cadenas de televisión y emisoras de radio. El MpN también llevó a cabo una campaña animando a las personas a recoger sus cédulas y realizó actividades específicas de educación al voto sobre dónde y cómo votar.

9.4. Capacitación de los miembros de las Juntas Receptoras de Votos

La capacitación de todos los miembros de las Juntas Receptoras de Votos (más de 34.000 personas) se efectuó en cada municipio y por lo general con suficiente antelación a la jornada electoral. Al contrario que en otras elecciones se adoptó un sistema de capacitación directo, y no

en cascada como anteriormente, en casi todo el país, con la única excepción de las dos regiones del Atlántico junto con el Departamento de Río San Juan. Un grupo central de capacitadores fue seleccionado y formado con la asistencia técnica del *International Foundation for Electoral Systems* (IFES), que luego viajaron por todo el país para formar directamente a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos según un calendario predefinido. La metodología de la capacitación fue buena, con la aplicación de varias técnicas de aprendizaje activo, un alto nivel de participación y el uso de juegos de rol o simulacros. El material de apoyo para la capacitación también fue de buena calidad. La capacitación, en algunos lugares, se vio enturbiada por la confusión y controversia en cuanto al procedimiento para el nombramiento de los miembros de las JRV existiendo incertidumbre sobre quiénes eran las personas escogidas (ver Capítulo 5.2.3), hecho que a menudo venía motivado por las maquinaciones de los cuadros locales de los partidos políticos. El programa de capacitación también incluía la presentación de un certificado de capacitación, que era un prerrequisito para poder trabajar en la JRV en la jornada electoral. El certificado cumplía la función de servir como medida de control de calidad, pero también para evitar posibles nombramientos irregulares a última hora de miembros de JRV. Según el calendario electoral, todo el personal de las JRV debía ser nombrado antes del 22 de septiembre, antes de que se iniciase la capacitación. Sin embargo no todos los partidos pudieron presentar sus listas de precandidatos a tiempo. Negociaciones políticas y ajustes en las listas de miembros de JRV nombrados tuvieron lugar durante el periodo de capacitación. Por consiguiente en varios lugares, la participación efectiva en la capacitación determinó si una persona sería, o no, nombrada como miembro de una JRV. Partidos políticos como el MRS y la ALN acusaron a los CEM de realizar cambios de última hora a la lista de participantes, lo que les impidió a sus precandidatos asistiesen a la capacitación en algunos lugares, y en otros lugares no todos los que hicieron la capacitación obtuvieron su certificado (por ejemplo en Masaya y Managua).

A pesar de que surgieran estos problemas, debidos sobre todo a la falta de claridad en cuanto a los procedimientos para el nombramiento de los miembros de las JRV, y por los intentos por politizar las actividades de capacitación a nivel local, el programa de capacitación del CSE obtuvo resultados positivos y representó uno de los pocos esfuerzos realizados por el CSE para fomentar un espíritu de institucionalismo entre los funcionarios electorales, y para separarlos del rígido control de los partidos.

9.5. La campaña electoral

La campaña electoral empezó, oficialmente, el 19 de agosto, dos meses y medio antes de la jornada electoral, y dos meses después de la publicación de las listas de candidatos. Sin embargo, en la práctica, la publicación de las listas de candidatos finales impulsaron el principio de la campaña, bastante antes de la fecha establecida por el CSE. Por lo general, en la campaña no se registraron serios incidentes, y fueron respetadas las libertades fundamentales de expresión, reunión y asociación. Las formas preferidas de hacer campaña fueron actividades de casa a casa y pequeños mítines, siendo limitado el número de grandes mítines, organizados principalmente para el cierre de las campañas presidenciales. En su conjunto, la campaña se caracterizó por la falta de debate sobre estrategias políticas o sobre ideología, manteniéndose, por lo general, silenciosa respecto de cuestiones de gran importancia como reformas económicas y la reducción de la pobreza. Las campañas se centraron, sin embargo, en ataques personales a través de los medios de comunicación, entre algunos candidatos, mensajes con elevada carga emotiva, y promesas poco realistas. En este contexto, y hacia el final de sus campañas, los candidatos presidenciales del PLC y la ALN aumentaron su uso de retórica agresiva entre ellos, y contra el candidato presidencial del FSLN. La ALN y el MRS se centraron sobre todo en los efectos negativos del “Pacto”, y la consiguiente distribución de puestos clave en las instituciones del Estado. Por su parte, el candidato del FSLN, enfocó su campaña en el concepto de la reconciliación, evitando

todo debate político o personal con cualquiera de los otros candidatos o en los medios de comunicación.

En general, el uso de alusiones a la guerra estuvo menos presente que en elecciones anteriores, posiblemente por el mayor número de nuevos votantes que no vivieron esa época directamente. En lo que supone una muestra del creciente clima de normalidad en el país, la policía y el ejército actuaron dentro del marco institucional, contribuyendo de forma positiva a un entorno propicio para la celebración de elecciones democráticas.

La politización de la administración electoral fue motivo de preocupación para la ALN y el MRS, al igual que para la sociedad civil en general y fue una cuestión que estuvo presente a lo largo de toda la campaña, si bien se redujo esta confrontación hacia el fin de la campaña. En todo caso, los motivos para la preocupación de la ALN y el MRS respecto de la politización del CSE se debían ante todo a su propia exclusión del organismo electoral, y no en cuestiones más amplias. Algunos de los altos funcionarios electorales y otras figuras institucionales se dejaron involucrar en desacuerdos personales y políticos con candidatos presidenciales de una forma que pareció ser instrumental para los fines de las campañas. Un caso que atrajo una importante cobertura por parte de los medios de comunicación durante la campaña (aunque tuvo lugar antes de su inicio) fue la auditoría realizada por la Contraloría General de la República sobre las declaraciones de bienes financieros realizadas por parte de los candidatos presidenciales en el desempeño de sus funciones auditoras habituales respecto de los candidatos a las elecciones. Según la ALN, el momento elegido para la auditoría realizada por la Contraloría General de la República estaba claramente diseñado para desacreditar a su candidato presidencial Eduardo Montealegre, por la posesión y venta de acciones de un banco privado que estuvo relacionado con el caso de los CENI.³⁹ Este caso empezó a ser investigado por supuesto fraude ante la Comisión de Probidad de la Asamblea Nacional justo antes de la campaña electoral, aunque los hechos del caso se remontan a los años 2000 y 2001. A pesar de la amplia cobertura mediática, la naturaleza de la auditoría realizada por la Contraloría General de la República fue de carácter puramente técnico, respecto de los bienes y propiedades de los distintos candidatos presidenciales, y era parte de su mandato. Por una parte, la naturaleza e impacto de esta auditoría fue exagerada por el Controlador General de la República, y fue utilizada para desacreditar al candidato presidencial de la ALN. Pero también por parte de la ALN, que exageró las consecuencias del impacto negativo que esto pudiera haber tenido en su campaña para las presidenciales. A pesar de estos episodios de enfrentamientos entre representantes del Ejecutivo, de la administración electoral y de otras instituciones del Estado y los candidatos, el electorado mantuvo en todo tiempo la tranquilidad y demostró un elevado grado de compromiso para determinar su futuro mediante métodos democráticos.

Lamentablemente, el periodo de la campaña electoral se vio marcado por casos de injerencia extranjera y presiones que no son consistentes con el respeto por la soberanía nacional en relación con el proceso democrático. Estos provinieron mayoritariamente del Gobierno de los Estados Unidos en contra del candidato presidencial del FSLN, y en menor medida contra el candidato presidencial del PLC; y en apoyo del candidato de la ALN. Funcionarios y congresistas estadounidenses realizaron varios comentarios sobre el potencial impacto negativo de una victoria de Ortega para las relaciones entre Nicaragua y EE.UU., y sobre la economía nicaragüense en general. Al mismo tiempo el Embajador de EE.UU. en Managua fue muy directo sobre estas cuestiones. En menor medida, si bien igualmente lamentable, el Gobierno de Venezuela estuvo

³⁹ Los CENI (Certificados Negociables de Inversión) fueron emitidos por el Banco Central de Nicaragua para adquirir la deuda de varios bancos privados durante una crisis bancaria entre los años 2000 y 2001.

presente a lo largo de la campaña de Ortega mediante el suministro de urea y petróleo en condiciones preferentes a municipios e instituciones dirigidas por el FSLN.

Temas delicados fueron politizados durante el periodo de la campaña electoral. Sobre todo la cuestión del aborto terapéutico que se convirtió repentinamente en un asunto electoral y desafortunadamente terminó con su precipitada penalización en la Asamblea Nacional, diez días antes de la jornada electoral, con el respaldo de todos los partidos, salvo el MRS. Esta penalización contó con el patrocinio de las diferentes iglesias, y fue aprobada tras ser presentada por el Presidente como un trámite de urgencia.

Otro tema delicado que fue utilizado políticamente durante la campaña fue la acusación presentada por una ONG contra Daniel Ortega ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tres semanas antes de la jornada electoral. Las acusaciones fueron por supuestos crímenes contra la humanidad cometidos por Ortega y otros sandinistas en el periodo 1981-1982 contra la población miskita de la Región del Atlántico Norte. El caso está latente desde hace varios años, si bien vuelve a surgir con regularidad antes de las elecciones como un asunto para desacreditar a Ortega.

La crisis energética que ha perjudicado al país desde hace ya bastante tiempo también fue un tema recurrente durante la campaña electoral. Los medios de comunicación a menudo lo manipularon para propagar confusión y alarma social sobre la capacidad del CSE para completar adecuadamente todos los preparativos logísticos para las elecciones, y si habría luz eléctrica disponible durante todo el proceso de escrutinio y de cómputo de los resultados. Reincidentemente se echó la culpa por la situación a la empresa distribuidora (la empresa española Unión Fenosa) e incluso hubo rumores de que en breve sería anulado el contrato con una evaluación crítica de la Ley de Privatizaciones que había permitido que la producción y distribución eléctrica recayese en manos de empresas extranjeras durante el gobierno de Alemán. En este sentido, la posible ayuda de Venezuela para paliar los efectos de la crisis fue utilizada frecuentemente por el FSLN como argumento de campaña. Al final, la situación a corto plazo se resolvió mediante un acuerdo entre la Presidencia y los productores y distribuidores de electricidad. Este acuerdo garantizaba el suministro ininterrumpido de electricidad entre el 4 y el 11 de noviembre.

Varias empresas, algunas viejas y otras totalmente nuevas, realizaron encuestas de opinión, tradicionalmente poco confiables en Nicaragua, que en la mayoría de los casos sirvieron para confundir al electorado.⁴⁰ Los resultados de estas encuestas y su importancia fue creciendo en la campaña, una vez que entraron en la disputa entre la ALN y el PLC por sus fuerzas relativas, ya que en ellas la ALN encontró su justificación como principal rival del FSLN, mientras que para el PLC eran encuestas sesgadas a favor la ALN, que tenían por objetivo forzarles a un compromiso. Las empresas establecidas del ramo que hicieron encuestas de opinión fueron *Cid-Gallup*, *Borges y Asociados* y *M&R*, que por lo general suscribieron contratos de exclusividad con algunos medios de comunicación (*Canal 2* y *La Prensa*). También hubo encuestas realizadas por universidades que destacaron por su solvencia. En su conjunto la mayoría de las encuestas demostraron ser aún deficientes en la metodología y con muestras estadísticas inapropiadas, y sin prestarle suficiente importancia al voto rural. Sin embargo, los resultados de las encuestas de las

⁴⁰ Aparte de una deficiencia metodológica tradicional, el fenómeno conocido como de “El Güegüense” es un motivo adicional por lo que las encuestas de opinión son poco creíbles en Nicaragua. Las personas encuestadas no expresarían públicamente en una encuesta a quién votarían, sino contestarían lo que la encuesta en particular quisiera oír. En todas las elecciones desde 1990 Ortega siempre ha encabezado todas las encuestas, pero siempre había perdido con un margen de 13% de media frente a sus rivales liberales.

empresas más establecidas fueron confirmados, en sus líneas generales, por los resultados electorales.

9.6. Financiamiento de los partidos políticos

El financiamiento de los partidos políticos está prácticamente sin reglamentar, sin límites a las cantidades de las donaciones o los gastos y con escasas restricciones respecto del origen de los fondos. Las pocas normas que existen respecto del financiamiento de los partidos políticos se encuentran en el capítulo de la Ley Electoral relativo a la campaña electoral. El incluir estas regulaciones en este capítulo refleja la importancia limitada otorgada a este asunto por parte del legislador, teniendo en cuenta que además no existen disposiciones en la Ley Electoral en cuanto al financiamiento de los partidos políticos fuera del contexto de las campañas electorales. Donaciones ilimitadas, y libres de impuestos, pueden ser recibidas por parte de ciudadanos nicaragüenses, o extranjeros, al igual que por empresas e instituciones nicaragüenses, salvo si son instituciones estatales, en su totalidad o en parte; también se permiten donaciones por parte de instituciones extranjeras, aunque estas están limitadas exclusivamente a fines de asistencia técnica y formación.

La norma sobre el financiamiento de las campañas, (ver Capítulo 4.2.3) no contiene mayores detalles o límites sobre el financiamiento, sino que trata sobre un generoso proceso de reembolso. Los 9 millones de dólares estadounidenses de dinero público que se distribuye a los partidos contra recibos de pago.⁴¹ Esta cuantía se divide entre los partidos políticos en proporción al número de votos recibidos respectivamente, con tal de haber alcanzado un mínimo de 4% de los votos. Esta no es una medida que intenta nivelar el terreno de juego y ofrecer un acceso equitativo al financiamiento para todos los partidos o ayudar a la incorporación de partidos más nuevos o menos ricos, sino más bien tiene por objetivo rembolsar a los partidos en función de su éxito electoral. Del mismo modo, la ausencia de límites sobre el financiamiento privado –que probablemente sea una fuente de financiamiento más significativa que el financiamiento público– tampoco hace nada para intentar igualar las condiciones entre los partidos.

En cuanto a los requisitos de auditoría y de transparencia, tanto la ley como su aplicación práctica son débiles. La ley establece que las donaciones privadas deben mantenerse en cuentas bancarias especiales y que los documentos relativos a estas donaciones son públicos y se mantienen en la Contraloría General de la República. Sin embargo, la Contraloría General de la República no interpreta esto como un requisito para exigir tal documentación a los partidos ni como una obligación para auditarlos.⁴² En lo que se refiere a los gastos, los partidos deben presentar cuentas y recibos a la Contraloría General de la República para poder recibir el reembolso público, si bien esta obligación no se extiende a todos sus gastos, sino sólo a la cantidad a ser rembolsada. El examen que realiza la Contraloría General de la República sólo determina si se han cumplido los requisitos formales, y no va más allá para investigar si, por ejemplo, el dinero fue gastado para adquirir bienes y servicios a precios del mercado o a precios

⁴¹ La cantidad a ser reembolsada está especificada por ley en el 1% de los ingresos regulares del presupuesto nacional (que significa dinero ingresado por fuentes nacionales, principalmente impuestos y tasas, y no incluye préstamos o ayuda internacional). La regulación específica que esta cuantía es de 165,7 millones de córdobas para estas elecciones, que al cambio del 15 de noviembre de 2006 sería equivalente a 9,2 millones de dólares estadounidenses.

⁴² La Contraloría General de la República manifestó el 3 de noviembre, en respuesta a un solicitud formal de la MOE UE, que su interpretación de la Ley Electoral es que los partidos no están obligados a informar a la Contraloría General de la República de las contribuciones financieras recibidas, y que por tanto esta institución no está capacitada para realizar ninguna auditoría sobre estas. También indicaron que la institución sólo puede revisar los gastos de los partidos, y que los documentos relacionados se hacen públicos tras la aprobación por parte del Consejo Superior de la Contraloría General de la República. Esto no está en línea con la práctica anterior de esta misma Contraloría.

inflados. Aunque la Ley Electoral determina que el reembolso es exclusivamente para gastos de la campaña, los partidos pueden, gracias al Reglamento sobre Financiamiento de la Campaña, del CSE, solicitar el reembolso de sus gastos durante el periodo comprendido entre el 20 de febrero y el 15 de noviembre de 2006.⁴³ Para las Elecciones Presidenciales y Legislativas la cantidad reembolsable era de 165,7 millones de córdobas (9,2 millones de dólares estadounidenses),⁴⁴ dividido por el número de votos válidos en las elecciones presidenciales,⁴⁵ lo cual implica un valor de 67,61 córdobas (3,77 dólares estadounidenses) a multiplicarse por el número de votos obtenido por cada partido. Este cálculo resulta perjudicial para aquellos partidos que logran un mejor resultado en las elecciones legislativas.⁴⁶

Los partidos políticos presentaron sus terceros y últimos informes financieros junto con la solicitud de reembolso a la Contraloría General de la República en la tercera semana de noviembre. Por su parte la Contraloría General de la República emitió su informe final el 4 de diciembre indicando el monto de los gastos reembolsables para cada uno de los cuatro partidos que habían logrado superar el umbral del 4% de los votos válidos. El FSLN declaró unos gastos de 100.194.838,94 córdobas, la ALN 102.492,951, el PLC 54.884.773, y el MRS 31.683.027,93.⁴⁷ Los gastos que la Contraloría General de la República consideró como dudosos no serán reembolsados a los partidos por el CSE. Los partidos tuvieron plazos suficientes para la presentación de documentación adicional para respaldar sus solicitudes de reembolso. Según el informe, la ALN y el PLC son los partidos con mayor número de gastos considerados dudosos (un 24,38 % y un 9,13 % respectivamente), seguidos por el MRS con un 7,19%. El FSLN fue el partido con un menor porcentaje de gastos dudosos, con un 2,98%. Todo indica que en su última presentación de recibos los partidos fueron menos rigurosos con sus informes de gastos, sobre todo una vez que se dieron cuenta de que ya habían alcanzado el máximo de la cantidad que se les reembolsaría. Una vez que la Contraloría General de la República completa su auditoría es el CSE quien debe aprobar el pago para cada partido político.

9.7. Abuso de recursos estatales

La Ley Electoral y el Reglamento de Ética Electoral prohíben el uso de recursos estatales para efectos de la campaña o propaganda electoral. No obstante, varias violaciones de pequeña escala, fueron observadas por miembros de la MOE UE, sobre todo por parte de alcaldes y sus equipos. El uso de recursos estatales para actividades de campaña o propaganda electoral es considerado un delito electoral en la Ley Electoral. No obstante, sólo hubo dos acusaciones formales por este tipo de abuso, de los 62 casos que investigó el Fiscal Electoral (ver Capítulo 12.5).

⁴³ El artículo 18 del Reglamento sobre financiamiento de campañas establece que el periodo que se reembolsará es desde la convocatoria de elecciones (el 20 de febrero) hasta el 15 de noviembre de 2006. Sin embargo, el calendario electoral según el CSE sitúa el periodo de campaña entre el 19 de agosto y el 1 de noviembre.

⁴⁴ Esto representa un 1% de los ingresos regulares del presupuesto nacional. El ingreso regular en el presupuesto nacional proviene de fuentes domésticas, principalmente impuestos y tasas y no incluye ayudas o préstamos internacionales.

⁴⁵ El reglamento se refiere a “elecciones nacionales”, sin aclarar si se trata de elecciones presidenciales o elecciones legislativas. El CSE siempre ha utilizado los resultados de las elecciones presidenciales para realizar estos cálculos, lo cual refleja la importancia secundaria otorgada a las elecciones legislativas.

⁴⁶ Si se aprobasen los gastos de todos los partidos esto supondría un desembolso de: US\$ 3,5 millones para el FSLN, \$2,6 millones para la ALN, \$2,5 millones para el PLC, y \$0,5 millones para el MRS.

⁴⁷ Un grupo de organizaciones de la sociedad civil coordinadas por Ética y Transparencia, se han centrado en estudiar el financiamiento de los partidos, y han realizado un informe de los gastos estimados entre el 1 de julio y el 8 de noviembre. Las cifras son muy aproximadas, al haber trabajado sobre la base de estimaciones, y no de montos reales, por lo que tienen que estimar las tarifas que cada partido paga por la publicidad y sus espacios en los medios de comunicación, y cuanto pagan en gastos de campaña y encuestas. Los totales estimados son casi el doble de lo que cada partido ha declarado ante la Contraloría General de la República.

La MOE UE observó abusos de este tipo en el municipio de Chinandega (donde propaganda del FSLN estaba desplegada en oficinas municipales), y donde el Alcalde también hizo campaña por el FSLN en la radio local. En León se informó a la MOE UE que personal de la alcaldía, simpatizantes del FSLN, estaban implicados en la distribución de propaganda partidista en instalaciones propiedad del municipio, en violación de lo establecido por la Ley Electoral. No se tomó sanción alguna contra ellos. En Estelí y Managua se observó como trabajadores municipales retiraron materiales de campaña de otros partidos de la vía pública pero dejaron los materiales del FSLN. En Boaco, el alcalde (del PLC) fue observado utilizando vehículos y propiedad públicos para fines de la campaña, y en El Ayote (RAAS) la municipalidad utilizó sus vehículos y edificios para la campaña del PLC.

En Estelí, la fachada de la oficina del CED está pintada en su totalidad con los colores rojo y negro –los colores tradicionales del FSLN- violando el Reglamento de Ética Electoral, que exige la imparcialidad del CSE, y prohíbe que se exhiban símbolos o marcas partidistas en las oficinas del CSE. La Ley Electoral también prohíbe el uso de símbolos nacionales, incluyendo la bandera, en los mítines públicos de los partidos, sin embargo en varias ocasiones se vio a Daniel Ortega en actos de campaña envuelto en la bandera nacional, sin que se tomase ninguna medida sancionadora.

9.8. Observación nacional y la sociedad civil

Nicaragua tiene una sociedad civil dinámica.⁴⁸ Existen varias organizaciones que han estado activas en los campos de democratización y de observación electoral durante los últimos 15 años, adquiriendo una suma considerable de experiencia y también recibiendo asistencia técnica provista por organizaciones internacionales. En el contexto de la observación electoral las dos organizaciones que mantienen sus actividades y la cobertura electoral a nivel nacional son Ética y Transparencia (EyT) y el Instituto para la Promoción de la Democracia (IPADE).

Las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil este año electoral han sido más complejas y variadas que en el pasado, llegando a alcanzar una profunda cobertura de todo el proceso electoral. A parte de la observación electoral tradicional en la jornada electoral, que logró un grado impresionante de cobertura estando presentes en casi el 90% de las Juntas Receptoras de Votos, también estuvieron activos en el periodo preelectoral y realizaron proyectos de monitoreo de medios de comunicación, estudios sobre financiamiento de partidos políticos (incluyendo actividades de campaña), grupos de presión solicitando reformas electorales, y la realización de conteos rápidos y actividades de cómputo de voto paralelas. Debido a los temores generalizados respecto de la legislación sobre las impugnaciones, Ética y Transparencia y el IPADE se centraron especialmente en las impugnaciones y los recursos. Una nueva organización, Movimiento por Nicaragua (MpN) se centró en las aplicaciones y la distribución de las cédulas y mantuvieron una línea fuertemente contraria al Pacto entre el FSLN y el PLC; también realizaron campañas de educación cívica y para votantes. Un aspecto específico del proceso electoral que fue analizado detenidamente por las principales organizaciones de la sociedad civil fue el Padrón Electoral, que fue objeto de varias auditorías (ver Capítulo 6).

El papel de las organizaciones de la sociedad civil ha sido muy abierto y fundamental para la transparencia de todo el proceso, hasta el punto que el propio CSE se refirió a la elevada presencia de observadores nacionales como una de las grandes fortalezas de las elecciones de 2006. Estas organizaciones hicieron presión sobre la administración electoral, a varios niveles,

⁴⁸ Según el Registro de organizaciones no gubernamentales del Ministerio del Interior hay más de 3.000 organizaciones.

para que trabajase de forma más eficaz y transparente en numerosas ocasiones. Además, la atención especial brindada por ciertas organizaciones al tema de la reforma electoral es muy relevante para el fortalecimiento de la democracia en Nicaragua. No obstante, las relaciones entre los grupos de observación nacional y el CSE se podrían definir como relativamente tensos, ya que el CSE siempre los ha percibido más bien como provocadores, y no como actores legítimos. Este error de percepción fue en algunos casos exacerbado por algunos representantes de las organizaciones de la sociedad civil que se consideraban más como supervisores que como observadores. Un caso que generó gran cobertura mediática fue respecto del ejercicio de conteo rápido realizado por Ética y Transparencia.⁴⁹ En realidad las discusiones entre EyT y el CSE sobre cómo y cuándo podían ser divulgados los resultados del conteo rápido a los medios de comunicación se mantuvieron dentro de su relación de trabajo normal. Sin embargo, su contenido fue a menudo distorsionado y exagerado por los medios de comunicación, por la obligación legal que tiene EyT de presentarlos en primer lugar al CSE y de sólo publicarlos con el acuerdo del CSE. El conteo rápido que realizó Ética y Transparencia se publicó en esta ocasión tan sólo la mañana siguiente a la jornada electoral, y ofreció una estimación bastante acertada de los resultados provisionales.

El trato diferenciado y el acceso restringido que se les dio en ciertos casos, comparado con los grupos de observación internacional, no es conforme con los estándares internacionales, y debería ser corregido para futuras elecciones.⁵⁰ La MOE UE intervino ante el CSE para solicitar que los derechos de los observadores nacionales fueran plenamente respetados en cuanto a su acceso al Centro de Cómputo Nacional. A raíz de ello el CSE aceptó a los principales grupos de observación nacional dentro de esta última instalación electoral.

⁴⁹ Este ejercicio, se basó en la metodología estándar aplicada en todo el mundo de seleccionar una muestra estadística aleatoria da un estimado de los resultados con un margen de error que no supera el 3%. Se realiza normalmente unas pocas horas tras el cierre del escrutinio y puede considerarse un importante instrumento para asegurar la transparencia y en algunos casos para poner presión sobre la administración electoral.

⁵⁰ El IPADE informó de dificultades en la realización de su labor de observación del sufragio y el escrutinio en un 5% de los casos, ya sea al no permitirles el acceso o por no lograr la información solicitada.

Capítulo 10

La jornada electoral

10.1. Introducción

La MOE UE desplegó a 150 observadores en todos los departamentos y regiones del país. Estos observadores visitaron 923 Juntas Receptoras de Voto (un 8% de un total de 11.274 JRV en todo el país) durante la jornada electoral, observando la apertura, sufragio, cierre y escrutinio. Cada equipo, compuesto de dos observadores, relleno un formulario estadístico luego de cada visita, resultando en 72 formularios de apertura, 792 formularios de sufragio, y 60 formularios de cierre y escrutinio.

10.2. Apertura

En general se siguieron adecuadamente los procedimientos para la apertura de las JRV, aunque con lentitud, por lo que en muchos casos se retrasaron las aperturas de las Juntas. Casi la mitad de las JRV en las que se observó la apertura, lo hicieron con más de una hora de retraso. Los observadores de la MOE UE informaron, en algunos casos aislados, sobre dificultades para acceder a la constitución de las JRV -la fase anterior a la apertura al público- un obstáculo que también fue constatado por observadores nacionales.

10.3. Votación

Los procedimientos del sufragio fueron generalmente adecuados, aunque lentos, lo cual generó colas de varias horas en algunos lugares. Los votantes mostraron en todo momento una gran paciencia y un impresionante compromiso hacia el proceso democrático.

La evaluación de los observadores de la MOE UE fue que en un 95% de las JRV visitadas la votación se desarrolló sin problemas, o con pequeños problemas técnicos. En el 5% restante, se registraron problemas serios pero que afectaron el sufragio sólo en un 1% de las JRV observadas. Los demás pequeños problemas técnicos que se observaron no afectaron el conjunto del proceso y parecían deberse a la falta de comprensión de los procedimientos por parte de los miembros de las JRV, más que de una intención de manipular el proceso. Por ejemplo, en un 46% de los casos no se comprobaron los dedos del votante para ver si había tinta. Tan sólo en un 1% de los casos observados, los observadores de la MOE UE señalaron que los votantes no podían votar en secreto, por ejemplo por problemas con la distribución física de la JRV (demasiado pequeña, o con ventanas sin tapar). En un 2% de los casos, los Documentos Supletorios de Voto fueron retenidos por los miembros de la JRV, cuando deberían haber sido entregados de vuelta a los votantes (por si hubiera una segunda vuelta). En términos generales el proceso fue pacífico y en un 94% de los casos se evaluó que la Policía Electoral estaba desempeñando sus funciones correctamente.

En cuanto a los votantes que no podían encontrar su nombre en el padrón de mesa se constataron numerosos procedimientos distintos. El artículo 41 de la Ley Electoral permite que las personas voten con su cédula incluso cuando sus nombres no constan en el padrón de mesa.⁵¹ En otros

⁵¹ Para poder votar según el artículo 41, sin estar inscrito en el padrón de mesa, la dirección de la persona debe estar en el área de circunscripción de la Junta Receptora de Votos correspondiente, y luego de consultar con las llamadas “páginas amarillas” (una lista especial de votantes que solicitaron el traslado a otra Junta por cambio de domicilio). A

casos, se denegó a los ciudadanos la posibilidad de votar según el artículo 41, por el temor de los miembros de la JRV de que se les agotasen las boletas.⁵² La recién creada figura del Edecán del Padrón, que ayuda a los ciudadanos a encontrar sus nombres en el padrón colocado a la entrada de cada centro de voto resultó ser útil, aunque no diesen, en todos los casos observados, información a aquellas personas cuyos nombres no estuvieran en el padrón sobre la posibilidad de votar según el artículo 41. También se constató una falta de claridad respecto del “poncheo” de las cédulas una vez que los ciudadanos depositaron sus votos y se observaron numerosas prácticas distintas. En tres Juntas Receptoras de Votos los observadores estuvieron presentes al agotarse las boletas (por el gran número de personas que votaron sin estar incluidas en el padrón, ya sea por el artículo 41, o por ser efectivos de la policía o del ejército desplegados en la zona), lo cual implicó que varios votantes tuviesen que ser rechazados, aunque es posible que hayan podido votar en otra JRV, mediante el artículo 41.⁵³ El Facilitador del Voto para Personas con Discapacidad fue una innovación positiva, facilitando el acceso físico a las JRV a las personas con discapacidad, y asegurándoles un trato preferente según lo dispuesto en la Ley Electoral.

El CSE estimó que votaron un 69% de los votantes inscritos en el Padrón Electoral, teniendo en cuenta que votaron 2,5 millones de personas (incluyendo una estimación de votos inválidos del 2%), sobre un total de 3,6 millones de votantes inscritos. Sabiendo que el Padrón Electoral es excesivamente inclusivo en cuanto a personas fallecidas y a emigrantes, y tomando en consideración que varios miles de ciudadanos no recogieron sus cédulas, la tasa de participación real podría ser mayor, y se estima que podría alcanzar el 89%.

Las elecciones fueron bien observadas, tanto por fiscales de partidos políticos muy atentos —el FSLN tenía fiscales en el 99% de las JRV visitadas, el PLC en 98%, la ALN en 88%, el MRS en 76% y AC en el 27% (constatándose una mayor presencia durante el escrutinio)— como por observadores nacionales, que estuvieron presentes en un 90% de las JRVs visitadas. Teniendo en cuenta el número relativamente elevado de JRV en el país, el alto grado de cobertura por parte de los fiscales y los observadores nacionales supone un gran logro. En algunos casos los observadores de la MOE UE, indicaron que fiscales de partidos políticos (principalmente del FSLN) asumían un papel demasiado activo en las JRV, entorpeciendo los procedimientos. En ciertos casos, los fiscales brindaron su ayuda por la lentitud de los procedimientos. El hecho de que las JRV estuvieran compuestas por tan sólo tres miembros pudo haber sido un factor que ralentizó el proceso y llevó a las largas colas.

10.4. Escrutinio

El cierre y el escrutinio también se caracterizaron por la lentitud, si bien fueron procesos que se realizaron en general de forma transparente y según los procedimientos. Los observadores de la MOE UE evaluaron estos procedimientos en un 90% de los casos como sin problemas, o con tan sólo pequeños problemas técnicos. En las demás JRV se observaron serios problemas técnicos (7%) y pequeños problemas de manipulación (3%), que no tuvieron ninguna repercusión cualquiera en los resultados del escrutinio. En 3% de las JRV observadas, no se permitió que votasen las personas que esperaban en la cola en la hora del cierre. Los colores de las distintas boletas, generaron algunas demoras durante el escrutinio, al ser demasiado parecidos. Sorprendentemente no se incluyeron calculadoras en el material electoral de las JRV. Por

veces las “páginas amarillas” no fueron consultadas, y se permitió que votaran las personas de todas formas según el artículo 41.

⁵² Según los observadores de IPADE, en la mayoría de los casos observados el artículo 41 fue aplicado correctamente, si bien en aproximadamente el 12% de los casos los observadores del IPADE indicaron que se permitió a la persona votar aunque su dirección no estuviese en el área de circunscripción de la Junta respectiva.

⁵³ Tipitapa, Managua y San Sebastián de Yali, Jinotega.

consiguiente, en muchas JRV los miembros tuvieron dificultades para rellenar las actas de escrutinio, y surgieron por lo general numerosos errores aritméticos.

En gran medida la voluntad del votante al decidirse la validez de un voto, fue respetada tal y como indica la Ley Electoral. De ahí que tan sólo un 2% aproximadamente de los votos fue declarado inválido, y en estos casos, por lo general, no lo fue por no poder determinar la intención del votante, sino por otros motivos (por ejemplo, los miembros de las JRV no siempre inscribieron el número de control de seguridad ni firmaron todas las boletas, lo cual invalida el voto, o por mezclarse los votos de una JRV con los de otra).⁵⁴

Antes de las elecciones se temía que un elevado número de JRV fueran impugnadas por constitución ilegal (ver Capítulo 4.2.3) –sobre todo en León donde casi 100 JRV no tenían un miembro del PLC.⁵⁵ Al final se presentaron pocas impugnaciones, e incluso menos fueron consideradas procedentes, si bien el CSE aún no ha divulgado cifras oficiales sobre ello hasta la actualidad.

En un 98% de los casos las Actas de Escrutinio fueron distribuidas entre los fiscales de los partidos políticos presentes. Si bien resulta más destacable el hecho de que en todas las JRV observadas se colocó el cartel de resultados fuera de la JRV. La combinación de estos dos elementos fue fundamental para asegurar la legitimidad del proceso.

10.5. Transmisión de resultados

La transmisión inmediata de resultados de cada JRV al Centro de Cómputo Nacional en Managua, tras colocar los resultados fuera de la JRV, estaba diseñado como un instrumento clave para disuadir el fraude y permitir que los fiscales de los partidos políticos pudiesen seguir todas las fases del proceso de cómputo. Se creó un centro de transmisión en todos los municipios, desde donde todas las actas de escrutinio eran escaneadas o enviadas por fax a Managua antes de ser presentadas ante los CEM correspondientes. Aunque, en un principio surgieron temores de posibles problemas técnicos, en general el proceso de transmisión funcionó correctamente siendo un porcentaje menor el que tuvo que ser retransmitido o entregado físicamente. Los resultados provisionales del CSE se basaron en los resultados transmitidos.

⁵⁴ Un 8% y un 11%, respectivamente, de casos observados por el IPADE.

⁵⁵ La consecuencia de una impugnación de este tipo habría sido que todos los votos de esa Junta Receptora de Votos hubieran sido anulados.

Capítulo 11

Cómputo y publicación de resultados

11.1. Cómputo a nivel municipal y departamental

Siguiendo lo establecido en la Ley Electoral, se deben realizar dos consolidaciones de resultados en paralelo. En primer lugar, una vez rellenas y colocadas en las JRV, se deben transmitir inmediatamente las Actas de Escrutinio de las JRV al Centro de Cómputo Nacional, donde se incorporan los datos electrónicamente y se computan para producir los resultados provisionales. En segundo lugar, las Actas de Escrutinio de las JRV se consolidan a nivel municipal, y a su vez las sumatorias municipales se comprueban y consolidan a nivel departamental, en Centros de Cómputo Departamentales para producir los resultados finales. No existe disposición alguna que contemple la verificación de los resultados provisionales con los resultados finales, por lo que en gran medida los dos procesos tienen bastante independencia entre sí. Sin embargo, es curioso resaltar que el proceso que rige los resultados provisionales utiliza tecnología más moderna (transmisión de imágenes desde los municipios al Centro de Cómputo Nacional, ingreso por duplicado en una base de datos central con comprobación de errores automática), que luego no se usa para verificar la agregación de los resultados finales en casos dudosos. Los resultados finales se logran mediante la agregación manual de los resultados de las JRV y la corrección de errores a nivel municipal, llegando al uso de hojas de cálculo electrónico sólo al nivel departamental.

Del mismo modo, el proceso que se usa para los resultados provisionales fue más transparente para la ciudadanía que el que llevó al anuncio de los resultados finales, ya que los resultados provisionales parciales se comunicaron en la página web del CSE, cosa que no ocurrió con los resultados finales. De ahí que el operativo para mostrar transparencia y generar confianza que se estableció con la publicación de los resultados provisionales en la página web del CSE no fue del todo exitoso. Por otra parte, el proceso de cómputo de los resultados finales, está predicado sobre la capacidad y autonomía de los Centros de Cómputo Municipales y Departamentales/Regionales, sin que la sede central del CSE tenga ningún papel relevante, salvo la resolución de impugnaciones. Esto impone una enorme responsabilidad en los centros de cómputo locales, siendo la atenta vigilancia de los fiscales de los partidos políticos el único método de verificación y comprobación. Para aquellos partidos que carecían de una estructura efectiva sobre el terreno, que les permitiese acceder a todos los resultados de todas las JRV, esta tarea se hizo muy complicada.

11.2. Cómputo a nivel nacional y publicación de resultados provisionales

Las actas de escrutinio de las JRV que llegaron al Centro de Cómputo Nacional (CCN) fueron sujetas a una doble inscripción y auditadas a nivel central. Los resultados de esta auditoría muestran que el número de errores aritméticos fue elevado, entre un 20% y 25% aproximadamente del total de resultados de JRV, pero que estos incidieron sobre todo en discrepancias entre el número total de boletas, las boletas inválidas, y las boletas no utilizadas, sin repercusiones directas sobre los resultados de los votos válidos. La transmisión inmediata de las Actas de Escrutinio al CCN, junto con la colocación de los carteles de resultados en cada JRV y la distribución de copias de las Actas de Escrutinio a todos los fiscales de partidos son mecanismos fundamentales que establece la ley para evitar el fraude y permitir que los partidos puedan acompañar todas las fases del proceso de cómputo. Sin embargo, el correcto funcionamiento de este triple mecanismo se vio parcialmente entorpecido por la repentina decisión del CSE de abandonar la entrega del último 30% de las copias de las actas sumatorias de

resultados de JRV a los partidos políticos presentes en el CCN. Esto implicó que los partidos políticos debían depender exclusivamente de sus estructuras sobre el terreno para verificar un porcentaje significativo de Actas de Escrutinio de las JRV. Esto no era logísticamente viable para todos los partidos, sobre todo los más pequeños que carecían de los recursos necesarios para contar con un fiscal en cada JRV. En algunos casos Ética y Transparencia suministró copias de las actas a los partidos políticos, al gozar de un elevado grado de cobertura en las JRVs del país.

Los primeros resultados provisionales parciales respecto del 5% de las actas de escrutinio fueron divulgados a las 01:00 del 6 de noviembre. La segunda entrega, con un 15% de los resultados se divulgó a las 03:30 del mismo día, y el tercer comunicado sobre el 60% de los resultados apareció a las 01:00 del mismo día, la última publicación, respecto del 91,6% se presentó el martes a las 18:00. Los resultados también fueron publicados, paulatinamente, por el CSE en su página web (www.cse.gob.ni). Esta última información era de gran utilidad, al estar desglosada por JRV, lo cual permitía la comprobación de resultados. Sin embargo la información dejó de actualizarse tras alcanzar el 91,6% de las JRV, manteniéndose así incluso tras el anuncio de los resultados finales.

Los resultados provisionales totales se publicaron el 15 de noviembre, y detallaban el número de votos válidos recibidos por cada partido en cada elección. Para las elecciones de diputados de la Asamblea Nacional en circunscripciones departamentales se incluyó el total de votos válidos por departamento. No se ofrecieron más cifras, ni para el número total de votantes, ni para el número de votos inválidos, ni se presentó ningún otro desglose de resultados (ya sea departamental o municipal). El plazo de tiempo relativamente dilatado entre el último anuncio de resultados provisionales parciales para el 91,6% de las JRV el 7 de noviembre, y la divulgación de los resultados provisionales completos el 15 de noviembre fue luego explicada por el CSE, que argumentó que se debió a la lentitud en el procesamiento sobre el terreno y a la mala calidad de las Actas de Escrutinio que se transmitieron de las JRV que aún no lo habían hecho. El CSE no tiene obligación legal de completar la divulgación de resultados provisionales parciales, pero la repentina interrupción del proceso generó sospechas y tensiones que podrían haberse evitado. El CSE decidió concentrar sus esfuerzos en la consolidación de los resultados computados a nivel departamental, que estaban siendo transportados físicamente al CCN, pero no informó adecuadamente a los fiscales de los partidos políticos o a la ciudadanía.

11.3. Declaración de resultados finales

Este proceso de cómputo oficial, desarrollado para los resultados finales, se realizó de forma independiente del proceso de resultados provisionales. Una vez que se transmitieron los resultados de las JRV al CCN, las Actas de Escrutinio y el material sensible (incluyendo boletas contadas, y boletas no utilizadas) fueron entregados y consolidados en los Centros de Cómputo Municipal. El cómputo realizado al nivel departamental fue una simple revisión aritmética que incluía el archivado de Actas de Escrutinio consolidadas del nivel municipal. Los Centros de Cómputo Municipal sirvieron también como filtro preliminar para el procesamiento de impugnaciones presentadas ante las JRV. Al nivel departamental o regional, las actas sumatorias de los municipios eran revisadas y corregidas si era necesario, y se dictaminaba sobre la validez de las impugnaciones de JRV. La resolución de impugnaciones incluía la posibilidad contemplada por la Ley Electoral de volver a abrir las urnas para el recuento de las boletas pero esto sólo ocurrió en unos pocos casos.⁵⁶

⁵⁶ En conjunto, hubo cerca de 150 impugnaciones de resultados de Juntas Receptoras de Voto, según informaron inicialmente los observadores de la MOE UE, si bien la cifra no oficial ofrecida por el CSE era de 120. Esta discrepancia se debe principalmente al hecho de que algunas impugnaciones que reportaron los fiscales de los partidos políticos fueron resueltas antes de que se presentase formalmente la impugnación, pero también refleja parte de la confusión general del proceso al nivel municipal y departamental.

Los observadores de la MOE UE destacaron que en algunos Centros de Cómputo Municipal o Departamental se registraron ciertos problemas al no ser permitido el pleno acceso para algunos observadores nacionales, o por el suministro de información limitada o contradictoria a los observadores de la MOE UE.⁵⁷ Los observadores de la MOE UE indicaron que algunos miembros del equipo técnico de los Centros de Cómputo Municipal o Departamental mostraron sus preferencias partidistas, por lo general a favor del FSLN o del PLC, pero que esto no tuvo impacto sobre la precisión del proceso. También se informó que algunos fiscales de partido participaban demasiado activamente en el proceso, como por ejemplo en León, donde convencieron al equipo técnico de expulsar a los fiscales de la ALN y del MRS del CED.

Pocos intentos de manipulación fueron registrados a nivel municipal para alterar los resultados de las elecciones a la Asamblea Nacional, principalmente por funcionarios electorales municipales del FSLN y del PLC, en perjuicio de la ALN y el MRS. El caso más claro en este contexto, que fue comunicado y luego observado directamente, tuvo lugar en el departamento de Carazo en el que un funcionario electoral del FSLN intentó traspasar 800 votos a favor del MRS para el FSLN durante la sumatoria de resultados en el municipio de Diriamba. De haber sido exitoso este traspaso, el FSLN habría ganado un escaño adicional en la Asamblea Nacional, en perjuicio del MRS. Los fiscales del MRS, con todas las Actas de Escrutinio de la zona en la mano, pudieron detectar el intento fraudulento e impugnaron la sumatoria municipal en el CED de Carazo donde la tentativa de fraude fue corregida. El CSE no ha divulgado, hasta la actualidad ninguna información sobre si el personal involucrado en este caso será sancionado, lo cual sería una medida positiva. Hubo sospechas similares en otros municipios pero no se obtuvieron pruebas de intentos de cambiar actas sumatorias. El CSE admitió que surgieron errores aritméticos en relación con la sumatoria departamental realizado en Masaya (siguiendo la solicitud de la ALN al CED de Masaya) pero no han sido corregidos en ninguna publicación oficial.

El 22 de noviembre, el CSE anunció los resultados finales de las todas las contiendas electorales, leyendo los nombres de todos los diputados electos. Estos resultados confirmaron el mismo número de escaños por partido político en la Asamblea Nacional, que con los resultados provisionales. Se anunciaron también los nombres del Presidente y Vicepresidente. Los partidos fueron notificados de estos resultados y de la resolución de sus impugnaciones (ver Capítulo 12), pero no se divulgó ninguna otra información adicional –ni los totales de votos válidos e inválidos, ni los totales de votos, ni detalles sobre los resultados de impugnaciones de JRV, ni un desglose de resultados por JRV. Esto es bastante poco habitual comparado con la práctica internacional, y si bien la Ley Electoral no exige que esta información adicional sea hecha pública, sería conveniente en nombre de los estándares de transparencia y la práctica. Además, al mismo tiempo que se divulgó el nombre de las personas elegidas, se retiraron de la página web del CSE los resultados provisionales por JRV, dejando sólo los resultados provisionales por centro de votación.

Los resultados finales aprobados, pero no publicados por el CSE, dieron la victoria al candidato del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), Daniel Ortega, en las elecciones presidenciales con un 38% de los votos válidos, el segundo candidato más votado fue Eduardo Montealegre de la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) con un 28,3%. El candidato del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), José Rizo, logró el 27,1% de los votos válidos, y Edmundo Jarquín de la Alianza Movimiento de Renovación Sandinista (MRS) fue cuarto con un 6,3%. El quinto candidato, Edén Pastora, de Alternativa por el Cambio (AC) recibió tan sólo el 0,29%. Los

⁵⁷ Estos centros se ubicaban en el Municipio de Managua, y en los departamentos de Granada, Río San Juan y Boaco.

resultados finales para la Asamblea Nacional dieron 38 diputados al FSLN, 25 al PLC, 22 a la ALN, y 5 al MRS.

En conjunto, el cómputo y publicación de los resultados provisionales y la declaración de los resultados finales fue realizada deficientemente por el CSE, siendo generalizada la falta de transparencia y de información pública durante el proceso. No obstante, no surgieron serias demandas ni reclamaciones por parte de los partidos políticos contra el CSE para que entregue la información completa sobre los resultados, siendo únicamente las organizaciones de la sociedad civil las que lo solicitaron. El CSE informó a la MOE UE que, aunque no estuviera obligada a hacerlo según la Ley Electoral, divulgaría los resultados completos, desglosados por JRV, en un momento posterior.⁵⁸ A fecha de terminar este informe, el CSE aún no había divulgado información complementaria sobre los resultados. En cualquier caso, su publicación aún retrasada sería todavía significativa en aras de la transparencia y el análisis estadístico.

⁵⁸ Aparentemente esto se hizo en la década de los noventa, pero no se ha vuelto a hacer desde el año 2000, según indicaron los observadores nacionales.

Capítulo 12

Recursos e impugnaciones electorales

12.1. Impugnaciones en las Juntas Receptoras de Votos

Las impugnaciones de resultados de JRV, a pesar de los serios debates y discusiones que precedieron a la aprobación de la normativa relevante y los vacíos legales que aún se mantuvieron en la misma (ver Capítulo 4.2.3), fueron muy limitados. Lamentablemente, el CSE, a fecha de la finalización de este informe, aún no ha presentado cifras oficiales ni sobre el número total de JRV impugnadas, ni del número total de JRV cuyos resultados fueron anulados, si bien el CSE siempre indicó que esta cifra era muy baja, hecho que no fue disputado por los partidos políticos.⁵⁹

En cualquier caso, la práctica de anular resultados de JRV, en lugar efectuar en lo posible un recuento de las boletas, contradice las disposiciones relevantes del artículo 131 de la Ley Electoral. Además, la posibilidad de realizar recuentos no fue mencionada adecuadamente en la regulación sobre impugnaciones. A pesar de estar previsto en la ley, la opción del recuento en las JRV, no parece ser parte de la cultura electoral nicaragüense, al considerarse demasiado problemática y sorprendentemente inaceptable ante la ciudadanía. La posibilidad de volver a convocar elecciones parciales en caso de JRV impugnadas tampoco está contemplado en la ley.

Además de las impugnaciones a los resultados de las JRV, existían dos otros tipos de impugnación que se podían hacer respecto de los resultados: las correcciones aritméticas a nivel municipal y departamental, y la revisión numérica al nivel central del CSE respecto de la publicación de los resultados provisionales. Si bien se presentaron numerosos casos de errores aritméticos y se hicieron múltiples correcciones, sólo se registraron dos solicitudes de revisión (ver Capítulo 12.3).

12.2. Recursos contra decisiones respecto de impugnaciones en las JRV

Tan sólo se presentaron 17 recursos contra las decisiones tomadas por los CED/CER. Todas fueron resueltas en bloque por el CSE mediante una resolución de una sola línea de aplicación a todos los casos en la que respaldó las decisiones tomadas a nivel departamental y regional por parte de los CED o CER respectivos. Esta resolución fue entregada a los partidos el día que se proclamaron los resultados finales, si bien no se hizo pública de ninguna forma. Esta práctica no está en línea con estándares internacionales aceptables y refleja una falta de transparencia, una falta de formalidades judiciales aceptables, y también un grado de motivación inadecuado en cuanto a la justicia electoral. Esto es particularmente serio, teniendo en cuenta que esta resolución fue la última instancia, y que no hay ningún recurso posterior posible. Incluso si la Ley Electoral no contiene disposición alguna respecto del procedimiento a seguir para el tratamiento y resolución de los casos por parte del CSE, los principios generales y la práctica de la jurisprudencia nicaragüense establecen estándares sobre cómo se deben dictar sentencias.⁶⁰

⁵⁹ Estimaciones no oficiales sitúan el número de Juntas Receptoras de Votos impugnadas en 30, algunas por haber más de 400 votantes (ninguna Junta podía tener más de 400 votantes), y otras por impugnaciones presentadas.

⁶⁰ Por ejemplo, el Código de Procedimiento Civil (artículos 424 y 436) establece que los juicios deben ser claros y precisos, deben dictaminar sobre todas las cuestiones planteadas, deben dar detalles sobre cada parte y su petición, deben analizar los argumentos, deben presentar las consideraciones legales y de hechos relevantes al juicio, además de incluir la decisión en sí.

En algunos de los recursos que fueron presentados a nivel departamental y regional, el CED/CER en cuestión no dictaminó sobre los recursos presentados, sino que los remitió al CSE. Una vez más, esto no está en línea con ningún estándar internacional y supone una violación del principio constitucional (en los artículos 34.8 y 34.9), que establece que una sentencia debe ser dictada en cada instancia del proceso judicial, y afirma el derecho de recurrir contra una sentencia ante un tribunal superior. El no cumplimiento de este principio, efectivamente reduce el proceso a una única instancia, lo cual infringe el derecho a la justicia.

12.3. Recursos contra los resultados provisionales

Luego de la publicación de los resultados provisionales completos para las elecciones presidenciales y legislativas por el CSE el 15 de noviembre, los partidos políticos tenían un plazo de tres días para presentar impugnaciones. A pesar del elevado número de errores aritméticos detectados, y de la atención que le dieron los medios de comunicación, sólo se presentaron dos impugnaciones contra los resultados provisionales. La primera, por parte del PLC, respecto de la elección del tercer diputado a la Asamblea Nacional por la circunscripción de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN); y la segunda por la ALN respecto de errores aritméticos en Masaya y Estelí. Una vez agotado este plazo, no había ninguna posibilidad posterior para recurrir o impugnar los resultados.

La impugnación presentada por el PLC fue rechazada por el CSE, en una breve resolución que confirma los resultados producidos al nivel regional. En esencia, esta impugnación alega que tres resultados de JRV no fueron incluidos en los resultados provisionales, y que otras actas de escrutinio (incluyendo sumatorias municipales y regionales) fueron alteradas.⁶¹ Teniendo en cuenta que la diferencia de votos entre el FSLN y el PLC para la asignación de este tercer escaño era de 20 votos, el PLC podía ganar un escaño adicional si la impugnación se resolviese a su favor. Sin embargo, las copias originales de todas las Actas de Escrutinio de las JRV no fueron incluidas en la impugnación, según requiere la regulación relevante. El miembro del PLC en el Consejo Electoral Regional (CER) de la RAAN presentó una acusación penal contra la presidenta del CER (del FSLN), alegando que la presidenta había falsificado su firma en un documento presentado al CSE sobre los resultados regionales. En otra ocasión, el propio magistrado del CER (del PLC) confirmó ante los magistrados del CSE que todas las firmas en la hoja presentada de consolidación de los resultados del CER eran originales. Los recursos del PLC respecto de la RAAN incluyen el hecho de que las impugnaciones que habían presentado en los niveles inferiores siguen sin ser resueltas. Sin embargo, el PLC no persiguió el caso enérgicamente una vez que su recurso fue rechazado, en parte debido a las realidades de las negociaciones políticas, y probablemente, también en parte debido a la creciente frustración generada por los previos recursos fallidos ante instancias inferiores para subsanar la cuestión ante la justicia electoral. Persisten serias dudas sobre el proceso de cómputo respecto de algunos resultados municipales en la RAAN, y la falta de motivación expresa en la decisión del CSE sobre el caso y la falta de explicación sobre el recurso, hicieron poco para reducir las dudas e incertidumbres que existían respecto de los resultados de la RAAN.

La impugnación presentada por la ALN se centraba en los errores aritméticos registrados en dos departamentos, Masaya y Estelí. Esta era una impugnación mucho menos controvertida ya que la

⁶¹ El recurso del PLC respecto de la RAAN se refiere, entre otros, a sus recursos anteriores contra las impugnaciones del FSLN a resultados de Juntas Receptoras de Votos en Siuna, que se resolvieron a favor del demandante. Según el recurso del PLC que pedía la revisión de resultados, sus recursos anteriores no fueron resueltos. Objetaron a la exclusión de los resultados de las tres Juntas de Siuna, que caso de haber sido incluidas habrían cambiado los resultados de la RAAN a su favor.

rectificación de estos errores no supondría cambios en la asignación de escaños y, además, el CSE ya había reconocido la existencia de errores en Masaya. Más concretamente, los resultados de cinco municipios no fueron plenamente integrados en la sumatoria departamental de Masaya, lo cual afectó a todos los partidos por igual. En el caso de Estelí los errores aritméticos surgieron en la sumatoria departamental, pero una vez más la rectificación de las cifras no cambiaría la asignación de escaños. El CSE aceptó la impugnación relativa a Masaya y realizó las correcciones pertinentes, si bien a fecha de la salida de la MOE UE del país no se habían publicado los resultados corregidos

12.4. Otros recursos relacionados con las elecciones

La Ley Electoral define otro tipo de recursos relacionados a las elecciones que dependen de la jurisdicción del CSE. Estos casos están ligados principalmente a decisiones tomadas por las autoridades electorales, como el nombramiento de miembros de JRV, o instrucciones del CSE, supuestas faltas de conducta por parte de funcionarios electorales, supuestas violaciones en las campañas electorales, y recursos contra partidos políticos.

Estos recursos son tramitados por el CSE y fueron resueltos principalmente en los diferentes niveles de la administración electoral mediante el procedimiento conciliador conocido como el avenimiento. Según este mecanismo, los partidos políticos y otros actores interesados, son convocados para intentar resolver sus diferencias bajo el arbitraje de las autoridades electorales. En caso de que no resulte efectiva la conciliación, las autoridades electorales deciden sobre el caso, con un posible recurso ante el nivel superior de la administración electoral, o remitiendo el caso al Fiscal Electoral si el caso fuera considerado constitutivo de un delito electoral (ver Capítulo 12.5). El número de recursos presentados ante las autoridades municipales no fue registrado al nivel municipal ni al nivel departamental, si bien la MOE UE lo evaluó como un número muy bajo, siendo resueltos la mayoría de los casos por el mecanismo del avenimiento. Se observó que la mayoría de los recursos fueron relativos a disputas sobre material de campaña electoral, como la retirada indebida del mismo, o la colocación de afiches o mantas. Respecto de la cuestión del proceso de selección de los Segundos Miembros de las JRV, se presentaron algunos recursos formales (principalmente en León). No se han publicado los detalles de estos recursos, aunque la MOE UE logró obtener un resumen de los mismos.

Tras el anuncio de los resultados finales por parte del CSE con la asignación directa de los escaños en la Asamblea Nacional, el candidato presidencial del PLC, José Rizo, presentó un recurso especial ante la Corte de Apelaciones de Managua, contra la decisión del CSE de no asignarle el escaño suplente para el escaño especial de la Asamblea Nacional que se confiere por ley al Presidente anterior (ver Capítulo 4.4). El CSE, con una interpretación peculiar y amplia de la Constitución, motivó su decisión argumentando que Rizo había dimitido de este cargo para poder postularse como candidato a la presidencia. La Corte de Apelaciones sostuvo el recurso de Rizo a mediados de enero y le solicitó que sometiese el caso ante la Sección Constitucional de la Corte Suprema para su decisión final. A fecha de terminar de redactar este informe, la Corte Suprema aún no ha se pronunciado.

12.5. Delitos electorales

Los delitos electorales están enumerados en la Ley Electoral (artículos 173-175) bajo tres categorías de gravedad.⁶² Se incluyen varias infracciones que pueden ser cometidas por personal

⁶² La primera incluye delitos relativos a la conducta inapropiada de votantes en las Juntas Receptoras de Votos, destrucción de material de campaña, e intentos por suplantar a votantes. El segundo grupo incluye la compra de votos,

del CSE. Los delitos electorales representan el único elemento, limitado, del proceso electoral que es competencia del Poder Judicial.

Dentro de la Oficina del Fiscal General existe un Fiscal Electoral que trata de los delitos electorales, y que cuenta con presencia en todos los departamentos. El Fiscal Electoral puede actuar ante acusaciones presentadas por ciudadanos, por el CSE y otras instituciones estatales, o de oficio. Las acusaciones pueden efectuarse ante la policía o directamente ante el Fiscal Electoral. La policía está encargada de la investigación pertinente, e informan de la misma al Fiscal Electoral, que decidirá si desestimar el caso o someterlo ante los tribunales penales para ser juzgado. No existen procedimientos de urgencia para estos casos, por lo que el tiempo que transcurre entre el inicio de una investigación y una decisión es equivalente a los tiempos promedio para la justicia ordinaria en Nicaragua, lo cual puede demorarse bastante. A finales de noviembre, el Fiscal Electoral había recibido 62 acusaciones; de estas, una tercera parte estaban relacionadas con la destrucción de material electoral de campaña; la mitad eran relativas a supuestas faltas de conducta de funcionarios electorales (siendo los retrasos en la distribución de acreditaciones el caso más frecuente) y dos casos menores de supuestos abusos de recursos estatales.⁶³

El caso de supuesto delito electoral que suscitó la mayor atención por parte de la mayoría de los medios de comunicación fue el que se presentó contra el *International Republican Institute* (IRI), que fue acusado de imprimir documentos de capacitación para fiscales de partidos políticos basados en regulaciones electorales desactualizadas, y por el uso no autorizado del logotipo del CSE. Esta acusación, que presentó el propio CSE ante el Fiscal Electoral, disfrutó de una importancia exagerada en los medios de comunicación, ya que las acciones del IRI no han tenido ningún impacto negativo sobre el proceso. A fecha de la salida de la MOE UE del país, el caso seguía estando oficialmente bajo investigación.

De los 62 casos que fueron recibidos, 30 han sido desestimados por el Fiscal al considerarlos irrelevantes, 15 seguían bajo investigación, cuando la MOE UE dejó el país, y otros 17 han sido elevados ante los tribunales penales.

amenazas físicas contra votantes, y conductas violentas y obstruccionistas en las Juntas Receptoras de Votos. El tercer grupo, el de mayor gravedad, incluye amenazas o agresión física contra funcionarios electorales, presiones sobre empleados o subordinados para votar de una forma concreta, y el abuso de recursos estatales.

⁶³ El primer caso se refería al supuesto abuso perpetrado por el Embajador de Nicaragua en Washington, que denunció el PLC. Según se alegó, el Embajador había enviado correos electrónicos expresando su apoyo al candidato presidencial de la ALN durante horarios de oficina y utilizando equipos del Estado. El segundo caso tuvo lugar en Matriz, con una queja presentada por el PLC contra un funcionario municipal, afiliado al FSLN. Ambos casos seguían bajo investigación a fecha de la salida de la MOE UE del país.

Sección V

Capítulo 13 Recomendaciones

Luego de haber cumplido con su mandato en Nicaragua, la MOE UE, quisiera ofrecer las siguientes recomendaciones como contribución al fortalecimiento del proceso democrático en el país. Muchas de estas recomendaciones tienen en cuenta el trabajo de varios grupos de la sociedad civil en los últimos años y quieren promocionar y apoyar el diálogo político que debería acompañar al proceso de reformas.

En primer lugar, una revisión global y exhaustiva de la Ley Electoral contribuiría de forma significativa a avanzar el desarrollo democrático del país. La Ley Electoral actual contiene numerosos vacíos, inconsistencias con la Constitución, términos ambiguos que dejan sin regular muchos aspectos fundamentales del proceso electoral, o que los exponen a interpretaciones excesivamente restrictivas o arbitrarias. En su conjunto, la Ley Electoral está diseñada para un sistema político bipartidista que dificulta la creación y emergencia de otros partidos políticos y que ya no se corresponde con la realidad política del país en la actualidad. Además, un código consolidado para todos los reglamentos y procedimientos que rigen el proceso electoral en su conjunto ayudaría a crear una situación de mayor igualdad de condiciones además de una mayor certeza en cuanto a las reglas del juego entre los contrincantes políticos.

Partidos políticos y candidatos

1. La naturaleza específica de los partidos políticos como cimientos del desarrollo democrático de un país, debería ser reforzado mediante una moderna Ley de Partidos Políticos. Esta Ley debería responder a las nuevas y más complejas demandas de la sociedad nicaragüense, y debería reconocer a los partidos políticos como poseedores de derechos y obligaciones que van más allá de los periodos puramente electorales. Los aspectos principales que tal ley debería considerar serían la personalidad jurídica de estos partidos; la regulación de sus derechos y obligaciones ante la sociedad fuera de los periodos electorales; y la regulación de sus finanzas en su dimensión global, incluyendo la identificación de las fuentes y la presentación de cuentas para todos sus gastos.
2. Las obligaciones establecidas en la Ley Electoral respecto de la creación de nuevos partidos, como el requisito de tener una asamblea y una directiva en todos los municipios del país, bajo la supervisión del CSE, debería ser reconsiderada. El establecimiento de una directiva en un 50% de los municipios del país podría ser suficiente.
3. La regla que prohíbe que los partidos regionales (que suelen representar a las minorías étnicas de las regiones de la costa atlántica) se presenten a las elecciones nacionales, salvo en alianzas, también debería ser reconsiderada, sobre todo respecto de las elecciones a diputados por circunscripción regional.
4. El requisito constitucional de que los partidos políticos logren al menos un 4% de los votos válidos en las elecciones nacionales para poder mantener su personalidad jurídica y participar en elecciones futuras también debería ser reducido.

5. Debería ser abolido el requisito de presentar listas (o ternas) de candidatos para todas las elecciones y en todas las circunscripciones.
6. El derecho de participación de candidatos independientes y asociaciones ciudadanas también debería permitirse, al menos para elecciones municipales y regionales.
7. Deberían establecerse mecanismos transparentes y ejecutables de democracia interna para los partidos, para la selección, nombramiento, y la adjudicación de puestos de los candidatos en las listas, con atención especial a las candidatas. Debería fomentarse el vínculo entre el electorado y los representantes electos, y la selección de candidatos debería salir del control absoluto de las directivas centrales de los partidos políticos. Además, y subordinado al establecimiento de los mecanismos referidos anteriormente, se debería considerar la posibilidad de introducir listas abiertas de candidatos.
8. Deberían establecerse mecanismos transparentes y con claras atribuciones de responsabilidades para registrar, difundir y auditar las donaciones a partidos políticos y sus gastos durante la campaña electoral. También podría considerarse la introducción de límites sobre las donaciones a partidos políticos y límites sobre los gastos de campaña. Asimismo, se podrían introducir mecanismos para garantizar una publicidad adecuada de los ingresos y gastos de los partidos, que no se limite tan sólo a los periodos de campaña electoral. También podría estudiarse la posibilidad de recortar el reembolso actual a los partidos mediante fondos públicos.
9. Se debería prestar seria atención a la incorporación de cuotas de género en las listas de candidatos de los partidos políticos a la Asamblea Nacional (por ejemplo, un mínimo de 30% de mujeres), además de asegurar un equilibrio de género en cuanto a la jerarquía de las listas, para que las mujeres tengan una posibilidad razonable de ser elegidas. En este sentido, podrían analizarse los ejemplos de otros países de América Latina, y sobre todo de América Central. Si se opta por introducir cuotas, sería necesario incluir mecanismos para su implementación efectiva en la Ley Electoral.
10. La fecha de cierre de la inscripción de partidos y de candidatos para una elección específica debería ser más cercana al periodo electoral, que lo es en la actualidad, para evitar casos de cambios de afiliación y largas campañas preelectorales. También debería estudiarse la posibilidad de permitir la sustitución de candidatos a la Asamblea Nacional que dimitan, tal y como se contempla para la elección presidencial.
11. Deberían establecerse medidas para garantizar que las actividades de campaña electoral se realicen sólo durante el periodo específico dedicado a la campaña electoral.

El sistema electoral

12. El sistema para la determinación del número de diputados elegidos por cada circunscripción departamental/regional (según el artículo 141 de la Ley Electoral) debería ser actualizado. El número debería revisarse cada vez que se publica un censo nacional, o podrían utilizarse cifras actualizadas del Registro Civil para lograr una mejor proporcionalidad entre la población y sus representantes electos.
13. También podría analizarse la creación de una cuota de escaños para la población indígena, tal y como se ha hecho en otros países de América Latina, al menos para garantizar una representación proporcional a su tamaño demográfico.

14. La introducción de un sistema de escaños compensatorios en la circunscripción nacional, también debería considerarse como mecanismo para recuperar los votos “desperdiciados” a favor de aquellos partidos que no logran hacerse con escaños en las elecciones por circunscripción departamental/regional.

La administración electoral

15. La Ley Electoral debería ser reformada para asegurar que al vencerse el presente mandato el sistema de nombramiento de los magistrados del CSE garantice su imparcialidad e independencia de todos los partidos políticos, y que cuenten al mismo tiempo con el respeto de todos los actores relevantes. Deberían plantearse mecanismos adecuados para realizar consultas efectivas ante la sociedad civil, y para tenerla en cuenta durante el proceso de selección. Los criterios de elegibilidad de los magistrados deberían garantizar y privilegiar el perfil cívico e institucional de los candidatos, más allá de sus afiliaciones políticas. La reducción del número de magistrados también sería una media a ser analizada seriamente.
16. El CSE debería ser fortalecido como institución. Esto también debería incluir una renovación total de la estructura de las oficinas de su sede. El CSE debería aprobar sus propias normas de procedimiento y establecer una estructura organizativa que responda a los criterios de eficiencia y transparencia. Esto incluiría un secretario general con poderes generales de coordinación entre las diferentes secciones.
17. También sería necesaria la creación de un departamento legal, para apoyar al CSE en el cumplimiento de sus funciones reguladoras y como el órgano que resuelve la justicia electoral.
18. La Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa también debería ser aplicable a los altos funcionarios de la administración electoral de forma de asegurar su profesionalidad y protegerlos de ceses arbitrarios y de la presión de los partidos políticos.
19. La composición de la estructura territorial permanente de la administración electoral también debería reformarse a conciencia y debería despolitizarse. Los nombramientos deberían hacerse de acuerdo con la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa. Convendría considerar el nombramiento permanente de un funcionario electoral departamental/regional que no esté ligado a ningún partido político.
20. Debería promoverse una representación equitativa de las mujeres a todos los niveles de la administración electoral. Este proceso podría iniciarse con una mayor representación al más alto nivel, que luego sería impulsado mediante una política específica del CSE para los diferentes niveles de nombramientos.
21. El nombramiento de los miembros de las Juntas Receptoras de Votos debería realizarse de forma de garantizar la independencia y neutralidad de los trabajadores de dichas Juntas respecto de los partidos políticos. En su defecto, debería asegurarse una representación más equitativa de las diferentes fuerzas del panorama político, con normas transparentes que no estén sujetas a diferentes interpretaciones.
22. El CSE debería hacer pleno uso de sus facultades reglamentarias para todos aquellos aspectos específicos del proceso electoral que no estén suficientemente detallados en la

ley, de forma tal de mejorar la consistencia, la certidumbre y eliminar la ambigüedad en sus interpretaciones.

23. El CSE debería ofrecer a los diferentes actores electorales un acceso más abierto a la información sobre sus actividades con, por ejemplo, reuniones informativas con todos los actores electorales, y publicando información actualizada en su página web. En este contexto la ley sobre el acceso a la información pública también podría exigir que el CSE sea más transparente respecto de sus procedimientos y procesos de toma de decisiones. Las sesiones del CSE, cuando actúa según su potestad judicial, resolviendo recursos, deberían ser públicas.

El Registro Civil y de votantes

24. Los procedimientos del Registro Civil deberían ser actualizados, simplificados y estandarizados para todos los municipios. El sistema de registro civil debería ser informatizado desde su primera fase en los municipios y estar bajo el control efectivo de una división especializada del CSE, o una agencia gubernamental separada. Podrían introducirse parámetros específicos de geoindexación, como divisiones de población o nuevos códigos para las direcciones para simplificar la identificación y futuras actualizaciones. Una concienzuda reforma de la Ley de Identificación Ciudadana podría regular la reorganización del sistema.
25. Una Ley de Identificación Ciudadana reformada también debería poner más énfasis en la importancia de las cédulas como documento general de identificación que los ciudadanos puedan utilizar para numerosos usos y no sólo como documento para votar. La obtención de una cédula debería ser una obligación compartida por la ciudadanía y las instituciones, y no meramente como responsabilidad de los ciudadanos.
26. Cada solicitud ante el Registro Civil debería ser incorporada informáticamente a nivel municipal, con un número único asignado a cada solicitud, que pueda ser utilizado con posterioridad para cualquier cambio de residencia o de condición civil, y para otros fines administrativos o fiscales. Los procedimientos a nivel municipal deberían estar definidos y supervisados por el CSE, y los responsables del Registro Civil Municipal deberían responder exclusivamente ante el CSE y no el municipio.
27. También deberían incorporarse mecanismos más eficientes para verificar y eliminar dobles inscripciones y comunicar cambios de condición civil y defunciones, siendo el CSE el que tome la iniciativa en estos asuntos y no dejándolo exclusivamente en manos de la iniciativa ciudadana.
28. Si las funciones del Registro Civil se colocan bajo la responsabilidad de una división especializada del CSE, debería asignársele un presupuesto separado, independientemente de si hay elecciones o no ese año. Lo ideal sería que se le preste igual o más atención al proceso de registro en años no electorales que en años electorales. Deberían diseñarse e implementarse mecanismos específicos para informar a los solicitantes de cédulas sobre el progreso de su expediente.
29. Deberían ser contempladas estrategias más frecuentes y eficientes de educación cívica para informar a las poblaciones rurales y menos aventajadas de la importancia y necesidad de registrarse. La solicitud de inscripción en el Registro Civil debería ser

totalmente gratuita para todos los ciudadanos. El procedimiento normal de registro debería extenderse a todos los ciudadanos hasta los cinco años de edad.

El Padrón Electoral

30. La solicitud, producción y distribución de las cédulas debería simplificarse y sustraerse del control de las estructuras territoriales de los partidos políticos. La distribución de cédulas debería ser una actividad permanente a nivel municipal, idóneamente en la misma oficina que sea responsable del Registro Civil.
31. Cada solicitud de cédula debería seguir realizándose a nivel municipal, pero el proceso de revisión se haría exclusivamente a nivel central, mediante la creación de unos procedimientos claros para la verificación de su exactitud y para la detección de cualquier inconsistencia. Debería estudiarse la posibilidad de incorporar automáticamente al Padrón Electoral a todo ciudadano que alcance los 16 años de edad, sin necesidad de rellenar una solicitud específica.
32. La verificación de los padrones electorales (que da a los ciudadanos la posibilidad de actualizar o modificar sus datos) debería estar sujeta a unos métodos de control de calidad más rigurosos y debería contar con una mayor campaña de publicidad. Sería más apropiado que los emigrantes y personas no residentes sean identificadas como tales en el Padrón Electoral.
33. Si se realizan esfuerzos adecuados para implementar las recomendaciones mencionadas anteriormente, la posibilidad que se les brinda a los votantes de votar mediante el artículo 41 de la Ley Electoral, incluso si su nombre no consta en el padrón de mesa, sería redundante y debería ser abolida.

Procedimientos para la jornada electoral

34. Para racionalizar los costes y procedimientos, debería considerarse la posibilidad de reducir el número total de Juntas Receptoras de Votos, y de incrementar el número de personal electoral y de votantes por Junta.
35. En el caso de la celebración de varias elecciones en una misma jornada electoral, correspondería asegurarse que los colores de las diferentes boletas y de las diferentes urnas sean más claramente distinguibles.
36. El rellenado de las actas y la realización de las distintas comprobaciones numéricas en la preparación de las Actas de Escrutinio debería ser tratado con más detalle en las sesiones de capacitación. Las Juntas Receptoras de Votos deberían contar siempre con una calculadora.
37. Se debería garantizar a los observadores nacionales acceso sin restricciones a todas las fases y actividades del proceso electoral, incluyendo los procedimientos de cómputo.
38. En casos de impugnaciones a los resultados de Juntas Receptoras de Votos que estén sustanciados, los resultados de dichas Juntas no deberían ser anulados, sino sujetos a un recuento a nivel del CED/CER. También debería ser introducida la posibilidad de un recuento de votos de las Juntas Receptoras de Votos al nivel municipal.

39. Debería diseñarse una capacitación específica para los miembros de los CEM y CED/CER asignados al proceso de cómputo. Esta capacitación debería incluir el manejo básico de aplicaciones informáticas y ejercicios de incorporación de datos.

Publicación de resultados

40. La publicación de los resultados provisionales correspondería ser regulada mediante normas detalladas y transparentes. El CSE debería estar obligado por ley a publicar resultados provisionales en su totalidad, incluyendo el desglose total por Junta Receptora de Voto, eliminando la posibilidad de que el CSE decida arbitrariamente sobre qué parte, o qué cantidad de los resultados se hacen públicos. También deberían publicarse junto con los resultados provisionales, las estadísticas fundamentales sobre la participación de votantes, el número de votos válidos e inválidos, y el número de Juntas Receptoras de Votos impugnadas y anuladas.
41. La proclamación de los resultados finales también debería incorporar las estadísticas mencionadas anteriormente para los resultados provisionales, incluyendo la publicación de los resultados generales desglosados por Junta Receptora de Votos.

Adjudicación de recursos electorales

42. Debería establecerse un mecanismo independiente para la resolución de impugnaciones y recursos electorales. Esto podría suponer que tales competencias sean atribuidas a una sección específica del Poder Judicial, o al menos, a una división separada de la administración electoral que trate exclusivamente de la supervisión del proceso y de la resolución de impugnaciones y recursos.
43. Las decisiones de la administración electoral sobre impugnaciones y recursos deberían estar basadas en los principios básicos de una cultura jurídica y respetar los procedimientos ya establecidos en el sistema judicial nicaragüense. Las decisiones sobre quejas, impugnaciones o recursos siempre deberían incluir las motivaciones detalladas de cada decisión.

Los medios de comunicación

44. El CSE debería empezar a hacer uso de su autoridad para exigir que los medios de comunicación cumplan con las disposiciones incluidas en los artículos 87 y 90 de la Ley Electoral respecto del uso de los medios de comunicación por los partidos políticos y la difusión de propaganda electoral durante la campaña electoral. Los motivos presentados para la no ejecución de estas secciones deberían dejar de ser excusa para mayores omisiones o inactividad por su parte.
45. Deberían determinarse los límites sobre el tiempo de antena y el espacio que puedan ser adquiridos por cada partido político o candidato en los diferentes medios de comunicación de acuerdo con parámetros aplicables por los medios.
46. Debería asignarse a cada partido político que compita en las elecciones un tiempo de antena gratuito de propaganda electoral en todos los medios electrónicos de propiedad estatal, al igual que en otros medios electrónicos, como plataforma básica para que los partidos puedan comunicar sus propuestas políticas a la población.

47. Podría considerarse la adopción, por parte de los medios de comunicación, de un código de conducta voluntario. Mediante la adopción de tal código, los medios podrían demostrar su voluntad de adherirse a los principios de igualdad de oportunidades y de imparcialidad en las campañas electorales y su rechazo a difundir mensajes electorales agresivos o difamatorios de los partidos políticos. La adopción de tal código de conducta también podría realizarse bajo los auspicios de la CSE.
48. Debería aprobarse una legislación sobre los medios de comunicación que regule adecuadamente y garantice las múltiples funciones de los medios de comunicación de masas, otorgándoles un papel más claro y más sólido dentro de la sociedad nicaragüense. La creación de una entidad independiente encargada de hacer cumplir las regulaciones sobre los medios, podría ser estudiada.