

II. EL PAPEL DE LA ONU EN NICARAGUA, UN POSIBLE EJEMPLO PARA EL FUTURO

LUIS AGUIAR DE LUQUE

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad Carlos III

II. EL PAPEL DE LA ONU EN NICARAGUA, UN POSIBLE EJEMPLO PARA EL FUTURO

POR

LUIS AGUIAR DE LUQUE

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad Carlos III

Las elecciones nicaragüenses de 25 de febrero de 1990, tan sorprendentes en sus resultados y, al mismo tiempo, tan ejemplares por su limpieza democrática, han constituido también un modelo en muchos aspectos; preocupante alguno de ellos (por ejemplo, la rentabilidad de una guerra de baja intensidad), sugerente en los más. Entre estos últimos, un tema que ha pasado casi desapercibido ha sido el papel desempeñado por la ONU con su misión de observación, y sin embargo creo que ha constituido una experiencia que puede abrir nuevas vías de actuación futura para Naciones Unidas.

La misión de observación organizada por Naciones Unidas para la verificación de las elecciones nicaragüenses (ONUVEN), ni ha sido la primera de este tipo que organiza la ONU ni ha sido la única misión que ha observado las elecciones del 25 de febrero (se ha dicho con cierta ironía que las elecciones nicaragüenses han sido las más observadas de la historia). Pero los elementos diferenciales y las facetas positivas que ha tenido la experiencia permiten pensar que no será la última y hacen recomendable reflexionar sobre la misma.

ONUVEN no ha sido la primera misión de observación de Naciones Unidas porque ya con anterioridad había tenido lugar una experiencia de este tipo en Namibia, si bien las peculiaridades de la región hicieron mucho menos operativa la misión de ONU, al decir de observadores que han participado en ambos procesos. En todo caso, de la importancia de la labor de Naciones Unidas en Namibia da prueba la presencia y participación del Secretario General, Pérez de Cuellar, en la toma de posesión del cargo del nuevo presidente electo.

ONUVEN tampoco ha sido la única misión que ha observado las elecciones nicaragüenses. El Grupo Carter, el Parlamento europeo, la OEA, delegaciones de varios Parlamentos occidentales y un sinfín de grupos de

observadores académicos han presenciado las elecciones del 25 de febrero. Pero, quizá, con la excepción de la OEA (que tenía que sanear su imagen después de su fracaso en las elecciones panameñas) el resto de las delegaciones han cubierto las elecciones nicaragüenses con un nivel de superficialidad que, aunque no inútil su labor, ha resultado mucho menos rigurosa y operativa que la desplegada por Naciones Unidas.

La Misión de ONUVEN surge a petición del Presidente Ortega en desarrollo de los acuerdos de Esquipulas II (7 de agosto de 1987). Convocadas las elecciones, el Secretario General de Naciones Unidas, señor Pérez de Cuéllar, reconociendo que la solicitud del Gobierno de Nicaragua lleva el consenso de los Presidentes centroamericanos y basando su decisión en la Resolución 43/24 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 1988, informa el 6 de julio de 1989 al Presidente de la Asamblea General de su decisión de establecer una Misión de observadores que iniciaría su labor en los primeros días de septiembre en los términos del Acuerdo suscrito con el Gobierno de Nicaragua el 5 de julio de 1989.

La Misión ONUVEN ha llevado a cabo un minucioso seguimiento de todo el proceso electoral en sus distintas fases y aspectos: conformación del poder electoral (equivalente a nuestras Juntas Electorales), organización de los partidos y alianzas electorales, inscripciones en el registro electoral, actuación de los medios públicos y privados de comunicación social, campaña electoral y jornada electoral del 25 de febrero. A lo largo de este largo período, ONUVEN ha ido incorporando nuevos efectivos, bien reclutando personal entre sus propios funcionarios, bien contratando asesores especializados, bien, finalmente, solicitando a los Gobiernos nacionales la designación de observadores para el seguimiento de los últimos días de campaña y de la jornada electoral del 25 de febrero. Para aquellos momentos ONUVEN contaba por tanto con un cualificado equipo de asesores, unos servicios administrativos no demasiado eficaces y un grupo de 200 observadores desplegados por todo el territorio nicaragüense. Para entonces igualmente el Secretario General disponía de cuatro excelentes informes políticos, describiendo los pormenores de la campaña electoral y constatando la buena disposición tanto del Gobierno como de los partidos políticos para atender las sugerencias planteadas por los representantes de ONUVEN.

En suma, puede afirmarse que la valoración general del papel llevado a cabo por la Misión ONUVEN ha de ser altamente positiva, en la medida en que ha contribuido eficazmente a regularizar el proceso electoral, constituyendo no sólo un importante instrumento de control sino también de pacificación de la consulta electoral y ello no sólo durante la campaña y votación, sino en un momento posterior, esto es, en las horas subsiguientes al conocimiento de los resultados. No es, pues, de extrañar que tanto desde instancias gubernamentales como desde la nueva mayoría se haya reclamado la permanencia de un grupo de observadores ONUVEN para el período de transmisión de poderes, esto es, hasta el 25 de abril,

fecha de la toma de posesión de la Presidenta electa, doña Violeta Barrios de Chamorro. Bien es verdad que bajo el rótulo de «observadores», esta pequeña estructura de ONUVEN, que permaneció en Nicaragua hasta el 25 de abril, avalada por la legitimidad obtenida de su neutralidad en el proceso electoral, actuó más como mediadora en el difícil período de transición que en labores de estricta observación.

Evidentemente, esta valoración general positiva no excluye algunos aspectos negativos en cuanto a la organización de la Misión y mucho menos aún significa que las elecciones del 25 de febrero, cuya limpieza democrática ha sido ejemplar como se aludía al comienzo, hayan sido así por la presencia de observadores de Naciones Unidas. En absoluto. Las elecciones han sido limpias por la clara voluntad en tal sentido del Gobierno sandinista. Pero ello no impide que la Misión ONUVEN haya desempeñado un importante papel complementario que podría concretarse en los siguientes extremos:

- En el curso de la campaña electoral la seriedad y rigor de los informes (hasta un total de cuatro antes del 25 de febrero) los convirtieron en **pieza de obligada reflexión** para las instancias gubernamentales que con frecuencia adoptaron medidas en consonancia con las observaciones contenidas en los informes de ONUVEN, a fin de paliar las pequeñas desviaciones que se registraban, acomodando sus decisiones a los criterios señalados en los informes.
- Asimismo es de significar el **papel legitimador** de la consulta electoral por la supervisión de una instancia supranacional como es Naciones Unidas. Con anterioridad al día de la votación y pese a las reticencias de la oposición durante la campaña electoral a aceptar los resultados, tales reticencias fueron paulatinamente desapareciendo y en ello desempeñó un importante papel la misión ONUVEN, como en algunas ocasiones declararon de modo explícito significados portavoces de la coalición opositora.
- En tercer lugar, estrechamente conectado a lo dicho hasta aquí, hay que señalar el relevante **papel pacificador** y desdramatizador que desempeñó la Misión ONUVEN. El importante despliegue de medios y su extensión por todas las regiones del país contribuyó en una no escasa medida a tranquilizar al pueblo nicaragüense y correlativamente a una progresiva pérdida de miedo del electorado, contribuyendo así eficazmente a dotar de un significado democrático a la consulta popular.
- Por último parece importante advertir del **papel conciliador** que desempeñó la Misión. Ya en el desarrollo de los últimos días de

la campaña era frecuente recibir quejas de uno y otro sector (aunque obviamente en mayor grado de grupos de la oposición) por determinadas presuntas corruptelas, quejas que, quizá excediéndose la Misión ONUVEN en su papel de pasivo observador, se trasladaban a la instancia afectada que con frecuencia atendía la observación. Sin embargo, fue en la noche electoral y jornadas subsiguientes cuando esta función conciliadora jugó su más importante papel. Primero, porque el pronto conocimiento de los resultados adversos para el Frente Sandinista, a través de la encuesta realizada por la empresa Demoscopia con la colaboración de los observadores, permitió alertar al Gobierno para que no realizara prematuras declaraciones triunfalistas que podrían luego hacer aún más difícil la aceptación de los resultados; en tal sentido fue el jefe de la Misión ONUVEN, señor Richardson, quien en compañía del Secretario General de la OEA, señor Baena, y el señor Carter quienes primero comunicaron al Presidente Ortega los resultados electorales adversos para su partido, comprometiéndose Ortega a aceptar éstos, cualquiera que fuera el sesgo final de los mismos.

Cabe finalmente preguntarse si la Misión ONUVEN es extrapolable, no ya a otras consultas populares de tipo referendario, sino también, como en el caso nicaragüense, a consultas electorales. En relación a estas últimas, Dieter Nohlen, que formaba parte del equipo de asesores de ONUVEN, las ha calificado como *opening elections* para describir su peculiar condición a mitad de camino entre las elecciones de los regímenes autoritarios y las elecciones de los países de democracia consolidada. Probablemente no sea suficiente calificar a una concreta consulta electoral como *opening elections* para poder considerarla susceptible de ser supervisada por Naciones Unidas. Será necesario profundizar en tal categoría y ciertamente será imprescindible que medie una previa petición al respecto del Gobierno que organiza las elecciones. No obstante, pese al irremediable componente de intromisión exterior en el ámbito de intimidad y soberanía de un pueblo que entraña toda misión de este tipo, las aportaciones positivas que puede tener me parece que superan con creces los reparos y, desde luego, pueden abrir para Naciones Unidas nuevos campos de acción no previstos en la Carta de San Francisco. Que las acciones de pacificación de la ONU vayan dejando paso a una función de legitimación de nuevos regímenes democráticos y pluralistas por parte de Naciones Unidas me parece un buen ámbito para futuras y esperanzadoras misiones.