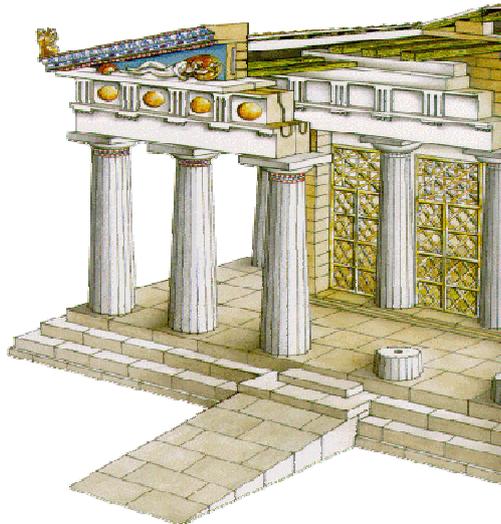




**CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE ESTUDIOS  
LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS**

**EL PODER Y LAS INSTITUCIONES EN LA TRADICIÓN  
NICARAGÜENSE**

**Alejandro Serrano Caldera**



**E**l problema fundamental de Nicaragua es político e institucional. Lo es hoy y lo ha sido siempre. Dicho sea esto no para desconocer la gravedad de la situación económica y social, sino para señalar que sin un adecuado sistema jurídico e institucional que de confianza y seguridad, difícilmente puede alcanzarse la estabilidad necesaria. Y, en consecuencia, la solución apropiada a los demás problemas que enfrenta la Nación.

La legalidad y la institucionalidad ciertamente son condiciones para el desarrollo y la consolidación de la democracia. No obstante, esta afirmación

debe ser analizada con sumo cuidado para evitar caer en un “institucionalismo” reduccionista y simple y para poder conferir a la evidente necesidad de las leyes y las instituciones, sus posibilidades y sus límites correspondientes.

El enunciado general podría ser el siguiente: en Nicaragua las leyes y las instituciones no han sido origen y contenido del poder sino su instrumento.

Reiteradamente se ha abusado de las leyes y las instituciones sea violentándolas, sea manipulándolas. En ambos casos nos encontramos ante la ruptura entre Poder y Derecho, frente a la esquizofrenia, para usar el término de Carlos Fuentes, entre el mundo real y el mundo formal.

¿Qué hacer ante esta situación?

La primera respuesta es la lucha por la conquista del Estado de Derecho y la institucionalidad, entendiendo el Estado de Derecho conforme aquella definición contenida en el Preámbulo de la Constitución Francesa de 1791: "Gobierno de leyes y no de hombres".

Al estudiar este tema yo me he permitido tres aproximaciones conceptuales al definir el Estado de Derecho como la subordinación del poder a la ley, la institución como la causa y el cauce del poder y el Derecho como el sistema de límites al poder.

Ese sería el primer paso: establecer en plenitud el Principio de Legalidad, fundamento del Estado de Derecho, y mediante el cual se somete el poder a la ley y se entiende categóricamente que el poder es lo que la ley dice que es el poder.

De este necesario primer paso, pero también de las astucias y manipulaciones que la política hace de estos principios, nace una nueva dificultad que trataremos aquí de presentar en forma de pregunta: si el Estado de Derecho es la subordinación del poder a la ley, la ley ¿a qué o a quién debe estar subordinada?

Si revisamos la historia política nicaragüense de ayer y de hoy, encontramos en ella dos características dominantes: la confrontación y la confabulación, el facto y el pacto. Cuando no estamos enfrentados a guerras civiles, cuartelazos y montoneras, estamos confabulados para ver la mejor manera de manipular la

ley y las instituciones en beneficio del poder confiscado a las mayorías, pero compartido (y con partida) por los grupos hegemónicos de turno.

En el primer caso, cuando la ley es violentada y destrozada, la lucha debe ser por la reivindicación de la legalidad y de su imperio. En el segundo caso, debe lucharse para que la ley coincida con la voluntad general.

Veamos esta segunda situación que conecta de nuevo con la reserva que presentamos al comienzo de estas reflexiones, en relación a la solución exclusivamente legal e institucional. Muchos son los momentos de nuestra historia en los que la ley ha sido manipulada o confeccionada para ajustarla a las pretensiones del poder unilateral o compartido.

En no pocas ocasiones la ley ha sido hecha a la medida de los intereses políticos dominantes, los que luego han invocado el Principio de Legalidad y el apego a las instituciones para realizar sus ambiciones y satisfacer sus intereses. Bastaría tener el control sobre los mecanismos de producción de la ley, mayoría parlamentaria, facultad de legislar por decreto en ciertos ámbitos, potestad reglamentaria... para hacer que la ley haga lo que el poder quiere que haga. De esta manera se invocaría el cumplimiento de la ley y de la institución, a la vez que se realizaría un verdadero fraude al concepto y principio del Estado de Derecho, pues, en nombre de la subordinación del poder a la ley, se estaría realizando la subordinación de la ley al poder.

Pero además de estos riesgos, que en nuestra historia han sido dramáticas realidades, no se debe asumir que las leyes y las instituciones por si solas bastan para encontrar solución a los problemas. Son necesarias pero no suficientes, pues, es imprescindible que ellas respondan a la voluntad general; es decir, a las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

La ley debe ser expresión del sentir colectivo, pues si no lo es lo traiciona y en vez de solución se transforma en problema.

Pensar que la ley y la institución por si solas son suficientes, es vaciarlas de su contenido esencial, pues toda ley no es otra cosa que la forma de expresar normativa e imperativamente la voluntad colectiva.

En su más recto sentido, el Derecho es la última fase de todo proceso social, histórico y cultural. No basta pues la legalidad, se requiere también la legitimidad. La legalidad la da la participación del órgano competente y el

cumplimiento de las formalidades procesales; la legitimidad, el respeto a la opinión pública y a la voluntad general.

La formación de la democracia y el Estado de Derecho en Nicaragua exigen que ambas cosas vayan unidas: la Legalidad como supeditación del poder a la ley y las instituciones, y la Legitimidad como subordinación de ambas a la comunidad y sus necesidades y a la ética y los valores sustentados en la filosofía moral y en las disposiciones normativas que conforman los Derechos Humanos.

Esta doble subordinación, la del poder a la ley y la de la ley a la voluntad general y a la ética y valores universalmente aceptados, exige una nueva cultura política basada en lo que llamaría la conciencia de la legitimidad.

Es absolutamente necesaria esa nueva cultura política y esa nueva educación que contribuya a afianzarla si realmente queremos contribuir a la formación de la democracia y el Estado de Derecho. Si no hay un cambio cualitativo en ese sentido seguiremos en lo mismo con una "democracia de baja intensidad" y un anémico Estado de Derecho, consecuencia de la manipulación de la ley para adaptarla a intereses pocas veces legítimos.

Las elecciones periódicas, que por supuesto son necesarias, no son suficientes para alentar una transformación verdadera que además es urgente y debe ser integral. Es imperativo, impulsar un serio proceso de concertación institucional y de legitimidad política, que a través de la educación nos lleve a superar esa conciencia política crepuscular y coyuntural que nos domina y a impulsar una visión estratégica de la política y un Proyecto de Estado-Nación fundado sobre un Nuevo Contrato Social.

La teoría y práctica constitucional del Estado nicaragüense nos indican que ha existido siempre una concentración de poder a favor del Ejecutivo, que en no pocos casos, va más allá de los alcances habituales que confiere el propio Sistema Presidencial.

La historia constitucional y del Estado nicaragüense, ha sido, más que nada, la historia del poder.

Las instituciones no han sido la fuente del poder, ni el ámbito de su legitimidad, sino un instrumento para transformar sus abusos y excesos en formas y actuaciones legalmente justificadas.

No se puede obviar, sino a riesgo de hacer una proposición ingenua, la vinculación personal del gobernante o los gobernantes con el poder. Es inevitable que así sea, que quien gobierna imprima las características propias a su gestión y disponga de una cuota importante de influencia y poder efectivos, en relación con el rango que ostenta y con las funciones que corresponden al cargo que desempeña.

No obstante, las características históricas entre el poder y las instituciones en nuestro país, han estado determinadas, más que por el esfuerzo para la más racional y provechosa utilización de los mecanismos jurídicos, por la idea y la práctica de que las instituciones y las leyes son instrumento al servicio de quien gobierna, proyecciones del poder personal cuya función esencial consiste en legitimar y dar visos de legalidad a las decisiones del poder.

La tentación autoritaria, ha caracterizado nuestra naturaleza política e institucional. El nicaragüense no tiene, ni ha tenido, una conciencia clara de la institucionalidad, al menos, no la ha tenido desde las esferas en las que se ejercita el poder.

Las instituciones son creaciones de la voluntad general. Expresión de la sociedad civil reflejada en ella para organizar la vida colectiva y dar solución a los problemas que le corresponden.

El orden social debe garantizarse mediante la adecuada estructura jurídica, a través de la arquitectura político-institucional. La libertad misma, en sentido político, jurídico y social, no es otra cosa que la armonía de la voluntad individual con la voluntad colectiva o general. Ese es el sentido más profundo de la transformación de la libertad natural en libertad civil, de la que nos habla Rousseau en el Contrato Social.

La democracia, como sostiene Kelsen, “significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los ciudadanos”.

En cuanto al Derecho, creo que en Nicaragua hemos enfrentado siempre una crisis cultural a ese respecto, particularmente en lo que concierne al Derecho Público.

Las Constituciones nicaragüenses han proclamado invariablemente las garantías individuales, los derechos civiles y políticos, la democracia, la

libertad, la independencia de poderes, el Estado de Derecho, mientras la práctica política efectiva, considerada en sí misma, ha transitado por muy diferentes caminos; por los que llevan a la autocracia, la arbitrariedad, el militarismo, la situación de facto y el caudillismo.

Esta situación ha inducido a otra: la percepción que en términos generales tiene la sociedad nicaragüense frente al Derecho.

En tanto existe una aceptación consciente o inconsciente, de la utilidad y necesidad del Derecho Privado, especialmente del Derecho Civil y del Derecho Procesal, hay un sentimiento colectivo de la irrealidad del Derecho Público, principalmente del Derecho Constitucional y del Derecho Político.

Esto nos revela varias cosas: que hay más cohesión ante el Derecho en la Sociedad Civil que en el Estado. Que hay desintegración y hasta contradicción entre el Estado y la Sociedad Civil.

Nos revela, también, que hay un escepticismo en la colectividad ante la eficacia del sistema jurídico con respecto al cumplimiento por parte del Gobierno y una percepción de parte de este último de una especie de derecho natural implícito que lo coloca por encima de las leyes, cuando éstas lo obstaculizan en la satisfacción de sus propios intereses.

No me estoy refiriendo a un Gobierno en particular, sino a una característica dominante en la historia del ejercicio del poder en Nicaragua. Por ello creo necesario esta reflexión sociológica y filosófica del poder y las instituciones en la historia de nuestro país. La valoración de ambos es parte de nuestra idiosincrasia política y a ella debemos prestar atención si realmente queremos conducir un cambio cualitativo y estratégico.

La vida política ha asumido siempre una inmediatez tangible. Vivimos y sobrevivimos con una conciencia coyuntural y los hechos momentáneos se nos adhieren al cuerpo como una segunda piel. En cambio, el sentido de un programa es más lejano y la percepción de la naturaleza de las instituciones como realidades jurídicas y políticas, diferentes de la realidad sensible, deviene frecuentemente difícil.

La conciencia colectiva sobre la naturaleza y utilidad de las instituciones es lo que las hace eficaces, lo que permite que realmente sean articulaciones del cuerpo político.

Una concepción semejante tiene por objeto despersonalizar el ejercicio del poder en el mecanismo institucional. Entre gobernantes y gobernados se sitúa el sistema que enlaza, prescribe, sanciona y comunica, a través de esa rara capilaridad en virtud de la cual se relacionan las personas, la colectividad, las instituciones.

En cierto sentido, la estabilidad de la sociedad está puesta en la eficacia del sistema del cual se ha dotado. Cuando la conciencia de esa institucionalidad es ambigua, su percepción también lo es, y la conducta individual y colectiva se modifica.

En esas circunstancias, no se produce, o se da en forma muy atenuada u opaca, esa especie de transferencia proporcional en el aparato de regulación social de aquello que se percibe como Derecho; por ello, el Derecho Público y el Derecho Político, aparecen con no poca frecuencia como palabras vacías, como intenciones congeladas frente a las cuales nadie se siente verdaderamente obligado.

En esa situación, el poder se personaliza y se ejerce en forma directa sin la mediación institucional que deviene instrumento y pretexto para su ejercicio; la sociedad y el Estado, carentes de las articulaciones necesarias para dotarlos de su contextura orgánica, son, como el molusco, cuerpos invertebrados y permeables a toda suerte de circunstancias. La ausencia de una verdadera tradición institucional, entre otras cosas, nos ha situado a los nicaragüenses más cerca de esta segunda representación.

Lo dicho no es una consagración beatífica de la institucionalidad, ni ignora que a la base de todo poder, cualquiera este sea, se encuentra identificado un interés que puede ser de clase o de grupo, de naturaleza económica o política o de ambas a la vez.

Lo que quiere indicarse es que a pesar del origen económico, político y social del poder, éste se encarna en el sistema institucional del Estado a través de cuya mediación se ejerce, a la vez que deviene una especie de condición formal y hasta material de su existencia.

En un momento dado del desarrollo del Estado, éste, de consecuencia de un poder económico, deviene, además, causa de ulteriores poderes políticos. El Estado no es, pues, solamente, la cristalización jurídica de la hegemonía

económica, sino también un aparato con naturaleza propia y una estructura de la cual emana una cuota importante de poder que se sintetiza, precisamente, en el tejido institucional junto a otras expresiones como la hegemonía económica y la dominación social. La burocracia es también un poder.

En Nicaragua, la institución nunca ha funcionado plenamente, ni como mediación, ni como elemento del poder mismo, sino que permanece desintegrada, exterior, y, por lo mismo, como una función instrumental. El rostro del poder es el rostro de quien lo ejerce y el pueblo, habituado a ello por una larga y nociva tradición lo percibe personalizado.

Es pues una condición necesaria para la debida garantía de la independencia de poderes la existencia de un sistema jurídico, es decir, del Estado de Derecho. Sólo a partir de un sólido y armónico sistema institucional, capaz de ejercer los controles legales al poder, se podrá garantizar la estabilidad política y el desarrollo de la democracia.

### **Datos acerca del autor**

El Dr. Alejandro Serrano Caldera es nicaragüense, jurista, filósofo y ensayista. Ha sido Embajador en Francia, ante la UNESCO y la ONU. Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Rector de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua y Presidente del Consejo Nacional de Universidades (CNU).