



PERSPECTIVAS

SUPLEMENTO DE ANÁLISIS  
POLÍTICO, NO. 30

MARZO 2009

# Los nuevos retos de la cooperación en Nicaragua

**L**os recientes cruces entre el gobierno de Ortega y la cooperación internacional presente en Nicaragua han generado consecuencias graves. Una de ellas ha sido la suspensión del apoyo al presupuesto por parte de la U.E. y el congelamiento de la Cuenta Reto del Milenio por parte de Estado Unidos. Pero además, se han afectado los espacios de diálogo político establecidos entre el gobierno y la cooperación. Diversas agencias han mostrado su decepción por la situación política e institucional prevaleciente en Nicaragua, mientras el gobierno y los funcionarios encargados del sector externo mantienen una retórica nacionalista, fuera de lugar y mal argumentada frente a la cooperación.

## Una historia con antecedentes

La construcción de espacios de diálogo político entre la cooperación internacional y el gobierno de Nicaragua ha transitado por un camino lento y lleno de escollos. No es una iniciativa reciente, sino que tiene sus antecedentes en los gobiernos anteriores. Bien que mal, estos espacios se fueron abriendo y a finales del 2006 ya se habían producido avances sustantivos en el proceso de armonización y alineamiento impulsado por la cooperación europea.

La alta dependencia respecto a la ayuda internacional y los esfuerzos realizados para el diálogo y la coordinación, hicieron que el país fuera seleccionado como uno de

los casos para probar precisamente ese ordenamiento, armonización y alineamiento de la cooperación europea en función de hacerla más efectiva.

A partir del año 2007, con la llegada del nuevo gobierno, las relaciones con la cooperación comenzaron a sufrir cambios importantes. El primero de ellos fue la incorporación de Nicaragua al eje de la Alternativa Bolivariana, ALBA, y la firma de varios convenios entre los gobiernos de Venezuela y Nicaragua. En materia de cooperación, las fuentes tradicionales y los flujos se han mantenido estables durante los últimos años, sin embargo, el proceso de diálogo político no sólo se estancó, sino que experimentó un retroceso que comenzó a preocupar a toda la comunidad

donante. A ello se sumó la preocupación por el manejo discrecional de los fondos de la cooperación venezolana.

Meses más adelante, cuando diferentes funcionarios de la cooperación se atrevieron a expresar sus preocupaciones por la situación del país, el discurso del gobierno traspasó la retórica diplomática con fuertes calificativos como colonialistas, injerencistas, “moscas en la inmundicia” y “diablas”. Los ataques se concentraron sobre todo en la Unión Europea y las agencias bilaterales europeas. Sobra decir los malestares que provocaron no sólo entre la misma cooperación, sino también entre la sociedad nicaragüense.

## Dos gotas que rebalsaron el vaso

Las ofensas no fueron respondidas oficialmente. Al contrario, se procuró mantener el flujo de cooperación y la intención de diálogo. Sin embargo, dos gotas rebalsaron el vaso: a) el ataque contra las organizaciones de sociedad civil que fueron beneficiadas con fondos del Programa Fondo Común para la Gobernabilidad y el Fondo para la Equidad de Género, ambos implementados como una canasta común de diferentes países europeos y b) las denuncias de fraude electoral durante las pasadas elecciones municipales del 2008.

Ambos acontecimientos generaron una serie de pronunciamientos y decisiones de la cooperación,

tanto a lo interno como fuera del país, y al más alto nivel, como la carta enviada por la Comisaria de Relaciones Exteriores de la UE, Benita Ferrero-Waldner, al canciller nicaragüense Samuel Santos, donde le informa la suspensión de los fondos para el apoyo presupuestario al país. Decisión similar tomaron los Estados Unidos al congelar la millonaria Cuenta Reto del Milenio.

Estas medidas han significado un duro golpe al gobierno tanto en términos políticos como financieros, pues han generado una ola de presión sobre el gobierno de parte de distintos sectores de la sociedad nicaragüense para que rectifique su conducta en términos de transparencia electoral, respeto a los derechos ciudadanos y a los compromisos asumidos con la cooperación en materia de gobernabilidad. Además, han provocado un enorme hueco en el presupuesto general de la República en un contexto de suma vulnerabilidad debido a la alta dependencia del país de los recursos externos y los efectos de la crisis económica mundial.

### **Una mano borra lo que hace la otra**

Frente a esta situación, la Cancillería ha buscado apaciguar a los donantes sin que su diligencia tenga respaldo en el gobierno. Efectivamente, mientras el canciller San-

tos ha procurado explicaciones y hasta ha presentado un libro blanco sobre las elecciones municipales



**La alta dependencia respecto a la ayuda internacional y los esfuerzos realizados para el diálogo y la coordinación, hicieron que el país fuera seleccionado como uno de los casos para probar precisamente ese ordenamiento, armonización y alineamiento de la cooperación europea en función de hacerla más efectiva.**

del pasado noviembre tratando de recuperar la credibilidad y los fondos, el presidente y otros funcionarios no han bajado el tono de sus discursos afirmando incluso que sin esos fondos el país es “más libre” y que los resultados electorales en cuestión no se discuten “ni con los historiadores”.

Los periplos del canciller, las reuniones, y el libro blanco parecen no haber convencido a nadie, pues las decisiones no se han modificado hasta ahora, más bien, han sido confirmadas. De tal manera que el gran vacío en el presupuesto de la República por el retiro de los fondos del Grupo de Apoyo Presupuestario asciende a un poco más de 100 millones de dólares, a los cuales se suman otros 110 millones de la

Cuenta Reto del Milenio.

Además, varios países europeos han comenzado la retirada del país, tal es el caso de Suecia y la cooperación británica. Al fin y al cabo, Nicaragua ya no es una prioridad en materia de cooperación para Europa, pues su mirada está puesta en África, los efectos que la crisis internacional pueda tener en sus propios países y la vigilancia que realizan los ciudadanos europeos sobre sus contribuciones.

En Nicaragua, el país está en vilo considerando el efecto que estas decisiones tendrán sobre la situación económica del país, es-



pecialmente el impacto sobre los grupos más empobrecidos, y el futuro de las relaciones entre las diferentes fuentes de cooperación y el gobierno.

## Buscando el rescuicio

Parece ser que la estrategia del gobierno para revertir la decisión de la UE, es buscar los rescuicios en el marco jurídico-político de ese organismo. Se sabe que la embajada de Nicaragua en Bruselas preparó un documento en el que se intenta determinar las condiciones de la decisión de suspender la ayuda a un país y como es posible contra argumentarla.

La intención del escrito es clara, se trata de buscar el rescuicio que permita obtener los fondos sin conceder nada. Para eso se analizan casos de países africanos donde se ha suspendido la ayuda europea. En esos casos la relación entre partidos únicos, dirigentes únicos y autoritarios coincide con situaciones críticas en materia de derechos humanos, manipulación de los procesos electorales y las instituciones estatales. Pero es claro que las decisiones de la cooperación internacional tienen consideraciones de principios, geopolíticas, de relaciones bilaterales y de impacto, además de las consideraciones legales. Análisis que no se considera en el mencionado documento.

En cada caso hay que considerar la situación y contexto político de las decisiones por dos razones: en primer lugar, porque la cooperación no es un actor único como la denominación sugiere aunque compartan ciertas ideas básicas. En segundo lugar, porque la tendencia es cada vez más a modular las relaciones sobre esta contextualización política, de allí que la búsqueda de un patrón único para encontrarle el rescuicio, está fuera de foco. La prueba es que los préstamos del BID y del Banco Mundial pueden continuar pero las relaciones con

la U.E., los Estados Unidos y las agencias bilaterales están degradadas.

El gobierno ha buscado demostrar su credibilidad justamente por la existencia de esos préstamos y ha estirado el argumento para demostrar que los que están en una posición crítica es solamente por mal informados. Aquí se nota un doble desconocimiento de la realidad o una confianza extrema en las pobres condiciones del país. En realidad, los cooperantes no funcionan de la misma manera, en su diversidad no todos aportan legitimidad a la relación con el país, depende también de la propia legitimidad de las diversas agencias de cooperación y en la cual, hay que reconocerlo, existe una jerarquía derivada de su propia inserción internacional.

## Cooperación: una relación política

Por lo tanto, la relación con la cooperación es una relación política de la cual se derivan consecuencias técnicas y financieras. Una estrategia consistente en este campo implica un discurso, objetivos y una práctica, cuando los tres no coinciden en un nivel aceptable, la relación tiende a fragmentarse e inevitablemente, se degrada. Los gobiernos anteriores no fueron consistentes en todos los temas y sectores pero el discurso mantuvo una coherencia con ciertos objetivos institucionales y políticos, como la democracia, el estado de derecho y el reforzamiento de la institucionalidad.

El problema es que la brecha entre el discurso, los objetivos y las prácticas siguieron una curva de crecientes expectativas y luego una caída cada vez más aguda, desde la mitad del gobierno Alemán en adelante. Este descenso apenas contenido por Bolaños en la medida que se distancio del pacto, se volvió luego una caída en picada desde la llegada del presidente Ortega.

El gobierno ha sido incapaz de recomponer un discurso, objetivos y prácticas que sirvan de base a una relación con la cooperación internacional. Ha pretendido jugar al más vivo explotando la fragmentación creada, aumentando su discrecionalidad e introduciendo un nuevo actor, la relación con Venezuela.

El viraje del gobierno Ortega dificultaba mantener una buena relación con la cooperación después del nivel de avance que se había obtenido en términos de la búsqueda de coordinación con los planes gubernamentales, el apoyo presupuestario y la coordinación sectorial. En realidad, el gobierno socavó gravemente la base de confianza política en la relación con la cooperación durante estos dos años.

## El laberinto de la condicionalidad

La cooperación necesita, además de una repuesta local para operacionalizar sus acciones, concitar un respaldo político en sus propios países de origen. Para ello, la legalidad y legitimidad de los gobiernos es fundamental. El deterioro institucional del estado y los resultados de las elecciones municipales dieron lugar a un cuadro donde las credenciales de legalidad y legitimidad del gobierno quedaron en entredicho. Mas allá de lo que diga la oposición, el gobierno es quien representa al país y tiene la primera responsabilidad de que las credenciales sean impecables; un terreno en que ha fallado estrepitosamente. Además de no poder mejorar las relaciones, se hundió en un pantano de argumentos insostenibles y auto complacientes que le dificultan una salida "honorable".

El gobierno parece querer dejar a un lado la lógica de la condicionalidad y los acuerdos con los multilaterales y bilaterales, cuyo contenido es el fruto de posiciones dominantes internacionales. El margen de negociación implica

incrementar la legalidad y la legitimidad interna tanto como las capacidades técnicas, de tal manera que si la condicionalidad económica se debilita en un campo y en otro se mantiene, como el manejo de las finanzas públicas, siempre existe la posibilidad de adecuar las políticas a las condiciones nacionales. Algo que el gobierno no ha hecho hasta ahora. Mientras tanto, en materia de condicionalidad política, es decir, democracia y gobernabilidad, el respeto a las convenciones y tratados internacionales es mucho más claro. Pasar por encima de ellas implica pagar un alto precio.

En este particular, la posición de Nicaragua ha quedado expuesta. Frente a los esfuerzos de todo el continente por responder a las exigencias de mejores estándares en el funcionamiento político, el país se sitúa en los estándares más bajos, solamente comparables a la última fase del gobierno Fujimori, o la situación de Guatemala en la época de Serrano.

A la deteriorada imagen internacional de Nicaragua, se agrega el creciente descontento con la gestión de Miguel De Escoto como presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas. El funcionario fue recientemente criticado en las páginas del diario *Le Monde*, que se hacía eco del malestar reinante por la manera de confundir el cargo con sus opiniones personales.

### Una mirada estratégica al futuro

La cooperación presente en el país es un actor de primer orden por su propio peso. Inclined a la no injerencia, ha expresado sus apreciaciones de manera temperada y por los canales oficiales. Sin embargo, la correlación entre los recursos invertidos y los resultados requieren de un diálogo más abierto, de sistemas de seguimiento y evaluación pluralistas e integrales, así como una revisión de los princi-



### La cooperación presente en el país es un actor de primer orden por su propio peso. Inclined a la no injerencia, ha expresado sus apreciaciones de manera temperada y por los canales oficiales.

pios de armonización y alineamiento frente a situaciones de deterioro político e institucional.

Si la primera responsabilidad compete a los nacionales, la cooperación en su diversidad, no está exenta de las suyas. El endurecimiento de las decisiones es una reacción no sólo a la coyuntura, sino también a la frustración creciente por la ausencia de sus propios resultados y los riesgos de involución. De allí que la situación actual requiera una revisión en profundidad de las modalidades de cooperación, particularmente en el ámbito político e

institucional. Este fue el contenido de la conferencia sobre estados frágiles en situaciones frágiles, realizada en la sede de la OCDE, en París, el 16 de marzo reciente. El proceso que está en marcha debería aportar elementos para renovar las prácticas desde el diseño de las acciones hasta la relación con las sociedades y gobiernos.

La posibilidad de revertir la tendencia de retiro gradual de la cooperación en el país, compete particularmente al gobierno, pero a la cooperación también le toca una parte. En los gobiernos anteriores la apuesta de la cooperación se enfocó en fortalecer una institucionalidad estatal que ha probado estar al servicio de las cúpulas y no de la sociedad ni la democracia. En este nuevo contexto, es indispensable que hagan una revisión estratégica de sus metas, objetivos y modalidades de funcionamiento para el país, de tal manera que se contribuya a fortalecer a los actores que verdaderamente empujarán el cambio democrático del país. Esa es una apuesta estratégica.